

Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco

2007-2008

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (CEPAD)
Noviembre de 2008

Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco. 2007-2008.

© Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. 2008.

Primera edición: Noviembre de 2008

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (CEPAD)

Asociados. Jorge Barajas Martínez. Sergio René de Dios Corona. Juan Larrosa Fuentes. Francisco Macías Medina. Gerardo Moya García. Jorge Manuel Alejandro Narro Monroy. Carlos Armando Peralta Varela. César Octavio Pérez Verónica. María Guadalupe Ramos Ponce. Jorge Enrique Rocha Quintero. Oscar Gerardo Vargas López. David Velasco Yáñez. Guillermo Raúl Zepeda Lecuona.

Consejo directivo

Carlos Armando Peralta Varela. Presidente.

María Guadalupe Ramos Ponce. Vicepresidente.

Francisco Macías Medina. Secretario.

Gerardo Moya García. Vocal.

César Octavio Pérez Verónica. Vocal.

Dirección ejecutiva y coordinadores de proyectos

Francisco Macías Medina. Director Ejecutivo.

César Octavio Pérez Verónica. Litigio Estratégico.

Juan Larrosa Fuentes. Comunicación e Investigación.

Gerardo Moya García. Interlocución Estratégica.

Coordinación editorial

Juan Larrosa Fuentes

Corrección de estilo

Juan Larrosa Fuentes

Diseño editorial y gráfico

César Chávez / Peperbox

La información contenida en este informe puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se respete y cite la autoría de todos los que colaboraron en la construcción de este texto. Además, se solicita que en caso de utilizar el texto, se informe a su editor al siguiente correo electrónico: cepad@cepad.org.mx.

Este informe fue financiado por The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.

Impreso y hecho en México.

Índice

01.	Presentación. El derecho ciudadano a defender los derechos humanos	09
	Por Carlos Peralta Varela	
02.	Introducción. Hacia la consolidación de un espacio editorial sobre Derechos Humanos	12
	Por Juan Larrosa	
Análisis de casos paradigmáticos		
03.	Crónica de un sistema de justicia que viola los derechos de las mujeres. Un caso paradigmático de violencia de género en Jalisco	16
	Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo	
04.	Entre la actuación institucional y la simulación: el trabajo del ombudsman jalisciense en torno a un caso de violencia institucional y de género	38
	Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo	
05.	Una mirada a las instituciones públicas encargadas de prevenir, investigar y sancionar la tortura en Jalisco	64
	Por César Octavio Pérez Verónica	
06.	El caso de Néstor Alán: cuando la justicia es sólo para algunos	76
	Por Francisco Macías Medina	
07.	Fuerzas armadas y discriminación por Vih/Sida: cronología de un caso paradigmático en Jalisco	88
	Por el Centro de Atención Integral en Vih-Sida; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; y Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo	
08.	Hitachi, un caso paradigmático: Violaciones a los derechos humanos laborales en Jalisco	128
	Por el Centro de Reflexión y Acción Laboral	
09.	Jardines del Sol contra La Ciudadela: un caso emblemático del enfrentamiento entre vecinos y constructores	138
	Por Ludger W. Kellner Skiba	
10.	Evaluación sobre el proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007	146
	Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo	
11.	La igualdad de género: reto para el ombudsman de Jalisco	184
	Por María Guadalupe Ramos Ponce	

Análisis de escenario y prospectivas

12.	La Comisión Estatal de Derechos Humanos: ¿continuidad o reforma?: principios de análisis sobre la transición a partir de información obtenida en 2007	190
	Por Carlos Peralta Varela	
13.	Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030: un documento sin perspectiva de derechos	204
	Por Francisco Macías Medina	
14.	Mezcala, un pueblo coca en la defensa de su memoria	214
	Por Blanca Rocío Martínez Moreno	
15.	Diagnóstico sobre el estado y vigencia de los Derechos Humanos en el Sur de Jalisco	222
	Por Jorge Rocha Quintero	
16.	Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco durante 2007	236
	Por Guillermo Zepeda Lecuona	
17.	La Zona Metropolitana de Guadalajara y la transmigración económica internacional	250
	Por Fernando Gutiérrez Olmos	
18.	Seguimiento de Recomendaciones del <i>Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006</i>	259
	Por Gerardo Moya García	
19.	Índice de autores	267
20.	Información institucional	273

01. Presentación

El derecho ciudadano a defender los derechos humanos

Destacando que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir, conjunta y separadamente, su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna, en particular sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y reafirmando la importancia particular de lograr la cooperación internacional para el cumplimiento de esta obligación, de conformidad con la Carta. *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (aprobada por la ONU en 1999).*

Debe reconocerse que persiste una larga lucha por instaurar y garantizar los derechos humanos en México. Desde los años ochenta del siglo pasado inició una cruzada por dar a conocer y lograr el respeto de los derechos humanos en el país. No en balde en el estado de Jalisco existen hoy organizaciones civiles y públicas, que dedican su trabajo cotidiano a la defensa y promoción de diversos derechos (género, pueblos indígenas, diversidad sexual, entre otros). Sin embargo no podemos obviar que aún falta mucho por hacer en este terreno. Si bien los Derechos Humanos ya gozan de una “carta de ciudadanía” en el país y en nuestro estado, podemos afirmar que la mayoría de las personas en Jalisco no gozan del ejercicio pleno de sus derechos, pero más aún, algunos ciudadanos ni siquiera conocen a cabalidad cuáles son sus derechos.

Desde otra perspectiva más compleja, como en el caso de los derechos laborales, se puede identificar que lejos de consolidar garantías, se aprecian retrocesos en algunas garantías ya consagradas; se percibe una tendencia en la práctica a desconocer, limitar o negar derechos que anteriormente eran reconocidos. Lo cual implica no solo generar una lucha por darlos a conocer, sino también por impedir su pérdida.

Debemos tener muy presente que el ciudadano, acorde a lo mencionado por Ramírez Sainz, es aquel que conoce, goza o lucha por sus derechos en los ámbitos político, civil, económico, social y cultural.¹ Desde esta perspectiva, el gozar o la posibilidad de ejercer los derechos humanos es un indicador básico de ciudadanía. Hoy no basta con sugerir que es ciudadano quien nace en este país, tiene 18 años y un modo honesto de vivir. Para que cada individuo pueda materializar en su vida el concepto de la

¹ Ramírez, Juan Manuel (2005). “Procesos de construcción de ciudadanía en México”, en Gallardo Rigoberto y Moreno Rafael (coords.) *México, tras el ajuste estructural*, Vol. II. ITESO, UIA-León. México

ciudadanía, requiere de poder disfrutar y hacer valer los diferentes derechos que poseemos por el simple y sencillo hecho de ser seres humanos. Así entonces el concepto de ciudadanía está íntimamente ligado a los derechos humanos, y éstos constituyen principios reguladores de las prácticas sociales que definen reglas de reciprocidad esperada en la vida social, tanto obligaciones como responsabilidades.

En este sentido podría identificarse como una obligación ciudadana exigir el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, para sí mismo y para los demás. Cada uno de nosotros debería convertirse concientemente, en un defensor de los derechos humanos porque somos corresponsables de consolidar una cultura de reconocimiento y respeto a la dignidad. Porque esta lucha es en contra de la impunidad, de la injusticia jurídica y social, de la discriminación, y de la inseguridad, entre muchos otros problemas que nos aquejan. Crear una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos es apoyar la consolidación de un Estado de Derecho donde priven un desarrollo con equidad y justicia social y la paz.

Asumimos como muchos otros defensores de los derechos humanos en el país:

- Que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades.
- Que la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumben al Estado.
- Que es un derecho y en deber de los individuos, los grupos y las instituciones, promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional.

En coherencia con las ideas anteriores, para ejercer nuestro derecho y cumplir con nuestra responsabilidad ciudadana de promover y proteger los derechos humanos, a principios de 2006, con el esfuerzo de tres instituciones y diferentes individuos, cobró vida al Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad). El Cepad se identifica como un organismo de la sociedad civil, independiente y profesional, que apoya la defensa de casos paradigmáticos de violaciones de los derechos humanos individuales y colectivos, para favorecer la paz con justicia. Cree en la articulación de esfuerzos y por ello busca vincularse e interactuar con organizaciones sociales e instituciones públicas y civiles, para intervenir y desactiva mecanismos y situaciones de violación a los derechos humanos en el estado de Jalisco. Su actuar se realizará asumiendo que la realidad es complejidad y por ello deben entrelazarse acciones de investigación, articulación, formación, defensa e incidencia pública, de tal manera que poco a poco, se logre contribuir a un cambio estructural que mejore la calidad de vida de las personas y devenga en una sociedad que experimente los valores de la paz, el diálogo, la justicia y el desarrollo.

Cabe cerrar esta presentación, reafirmando que consideramos una acción plenamente ciudadana y de fuerte sustento ético, el promover y defender los derechos humanos sin que en

ello esté de por medio la lucha por el poder público-político. La paz social debe de construirse sobre una cultura que privilegie y actúe en función de preservar la dignidad humana como uno de sus cimientos fundamentales. Tenemos el deber de contribuir a generar esta cultura de paz y desarrollo en Jalisco, desde una perspectiva de justicia y equidad, es por ello que se elaboró el informe sobre la situación de los derechos humanos en el estado que el lector tiene entre sus manos.

Maestro Carlos Peralta Varela

Presidente del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC

Académico del Centro de Investigación y Formación Social del Iteso

02. Introducción

Hacia la consolidación de un espacio editorial sobre Derechos Humanos

Por Juan Larrosa

Hace poco más de un año, en verano de 2007, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad) entregó su primer *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2006*, el cual coincidió con una presentación pública y formal de la organización. Aquella ocasión se prestó para dar a conocer los primeros pasos de una organización en ciernes, su trabajo y sus diagnósticos sobre la situación de los derechos humanos. El resultado, creemos, fue un ejercicio prometedor y el inicio de un proceso de documentación y denuncia sobre la situación de los derechos humanos en la región.

La primera idea de hacer un informe tuvo que ver con documentar, transparentar y hacer público el trabajo del Cepad, como una organización preocupada por dar a conocer avances en el cumplimiento de sus objetivos cotidianos. Sin embargo, al interior del Centro hubo debates que encaminaron a llevar el ejercicio un paso adelante: construir un espacio editorial para informar el trabajo del Cepad, pero desde una lógica de documentación y divulgación de los casos de violaciones de derechos humanos en los que ha intervenido, pero además, abrir el espacio a otras organizaciones civiles y movimientos sociales, para la divulgación de su propio trabajo. Este viraje no se hizo en detrimento de los ánimos de transparentar y rendir cuentas, pues se tomó la decisión de hacer otro informe en donde se divulgara, a manera de un prontuario cuantitativo y cualitativo, una descripción a detalle, de todas las actividades realizadas en el año, así como un balance financiero de la organización.

En esta lógica, el informe del Cepad se vislumbra como un producto editorial que en efecto, *informa* respecto del trabajo que hacen las organizaciones civiles, pero con la intención de denunciar las violaciones de derechos humanos y de generar opinión pública respecto del tema, pero también aspira a ser uno de los insumos y herramientas que permitan que las organizaciones civiles se constituyan como actores políticos que tengan la capacidad de sentarse a la mesa discusión y debatir en torno a los temas importantes para nuestra comunidad. Es decir, este trabajo no diagnostica, sino que informa sobre las formas de defender derechos humanos de diversas organizaciones civiles y particularmente del Cepad. El acto de hacer pública esta información es de transparencia, pues se revelarán cuáles son las posturas con las que algunas organizaciones civiles y movimientos urbanos observan su entorno. Por último, habría que aclarar que el informe no aspira a convertirse en una visión única y homogénea; como punto de partida sabemos que hay muchos casos que no están presentes en el contenido del documento que el lector tiene entre sus manos; el ejercicio, por el contrario, busca informar, iniciar un diálogo y sumarse a la pluralidad de visiones de mundo que encarnan la vida en democracia.

Respecto de la temporalidad de esta nueva entrega del Cepad, podemos decir que no transita por la idea de respetar un encasillamiento tradicional, como podrían ser las taxonomías de años, lustros, décadas o siglos; para este caso, el informe reporta casos y escenarios que sucedieron en 2007, pero muchos de ellos también se actualizan en 2008. Sobre estos dos años, los análisis que se hicieron para la edición de este informe no son halagüeños. En este tiempo hemos atestiguado pocos avances en materia de derechos humanos y por otro lado, un deterioro sustancial en la calidad de vida de la población. En lo general, encontramos tendencias negativas y que no conciernen exclusivamente a México, y que con sus necesarios matices, configuran un escenario global en el que existen signos poco alentadores en cuanto a reivindicación de derechos: un sistema de procuración e impartición de justicia con altos niveles de impunidad; la criminalización de la protesta social; un Estado que camina a sus derroteros autoritarios y represores ante la escalada de violencia del crimen organizado; y una crisis ambiental de amplio alcance.

En los primeros años del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, hemos visto que hay un marcado desinterés de su gobierno por el tema de los derechos humanos; como ejemplo observamos que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 carece de una perspectiva de derechos. En contraparte, el gobierno federal comenzó con una política de Estado que endureció el combate al crimen organizado, pero en un proceso que ha atentado sistemáticamente contra los derechos civiles de la población mexicana: el signo más evidente es la militarización de varias ciudades del país. De estas políticas de seguridad pública, las cuales colocan a los derechos humanos como un tema prescindible, se han incubado casos particulares y con gran eco en la prensa nacional: el caso de la anciana Ernestina Asencio, el Plan Mérida, o la muerte de civiles en operativos militares. Esta inercia se ha esparcido por el país y en los últimos meses hemos visto que Jalisco no está exento de esta realidad: en la ciudad de Puerto Vallarta el Ejército tiene una presencia muy fuerte y los enfrentamientos entre cuerpos de seguridad de los diferentes niveles de gobierno y el crimen organizado son episodios cada vez más violentos.

En Jalisco, por su parte, el gobierno panista de Emilio González Márquez, en sus primeros meses de trabajo mostró interés, en el discurso, por consultar a la ciudadanía sobre cuáles serían las mejores políticas públicas y planes de gobierno que deberían implementarse. Este ejercicio fue bautizado como “La Gran Alianza por Jalisco”. Desde el nombre, pretencioso y conservador, el proceso fue una farsa; casi dos años después, los grupos ciudadanos de derechos humanos que participamos hemos constatado que fue un acto demagógico y que no tomó en cuenta los intereses de la sociedad; pero también hay otros sectores que participaron de la Gran Alianza y que señalan la simulación: grupos dedicados a la movilidad urbana, a la salud, a la construcción, entre otros. El resultado está a la vista: en los planes oficiales de gobierno, los derechos humanos, si acaso cumplen con una debida mención protocolaria, pero lejos están de convertirse en una política de Estado.

El Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008 deja pendientes muchos temas, pues resulta un acto titánico agotarlos en una edición. Pero vale la pena

recordarlos y abordarlos en un siguiente informe, o para que se retomen en otros espacios. Por ejemplo, a pesar de que el informe alberga un diagnóstico sobre la tortura, no se mencionan los casos que han sucedido en los últimos meses y que han sido consignados a través de la prensa, como el de los campesinos de Campo Acosta, en el municipio de Tomatlán, en el que más de cien policías fueron señalados como presuntos torturadores; se ha documentado que en Ocotlán existe una policía secreta que se dedica a interrogar a presuntos delincuentes, a través de prácticas de tortura; o la historia, en Guadalajara, en la que un ciudadano murió a causa de los golpes propinados por elementos de seguridad, en las celdas de la policía municipal. Otro caso muy relevante, que no refiere a la tortura, y que ha quedado en la impunidad, es el caso del niño Miguel Ángel, quien murió por envenenamiento luego de caer a las aguas contaminadas del Río Santiago. Respecto al tema del derecho a la información y la transparencia, hemos atestiguado cambios irregulares en el Consejo Ciudadano del Instituto de Transparencia y de Información Pública del Estado de Jalisco (en el que de forma bochornosa el Congreso aceptó a un Consejero que entre otras cosas ¡plagió su tesis doctoral!) o las inexplicables donaciones que el Gobierno del Estado hizo a Televisa para producir “Espacio 2007” o la telenovela “Las tontas no van al cielo”, o la reciente entrega de dos millones de dólares al canal de videos MTV para que Guadalajara fuera sede de un evento organizado por este medio de comunicación. Estas y otras donaciones, como el famoso “macrolimosnazo” –que culminó con una escena grotesca en donde González Márquez, eufórico, le mentó la madre a los jaliscienses que estaban en contra de sus magnánimas donaciones-, generaron movilizaciones públicas nunca antes vistas en Guadalajara y sin duda crearon un clima de tensión entre la sociedad y el gobierno del Estado. Respecto de la defensa del territorio y los recursos naturales, el tema de la construcción de la Presa de Arcediano ha seguido en la agenda pública; y a lo largo de este tiempo brotaron otros casos similares como el de Temacapulín, o el de la comunidad wixárika en el caso de la destrucción un espacio sagrado como “Paso del oso”. La lista de noticias, hechos y violaciones a los derechos humanos durante este tiempo es larga y seguramente quedan muchas en el tintero; es menester de los próximos informes, buscar las metodologías de documentación para que la lista, en la medida de lo posible, incluya la mayor cantidad de casos.

Frente a estos escenarios, en los que el Estado no ha podido dar respuestas a graves problemas, han aparecido nuevas organizaciones civiles y movimientos sociales: vecinos organizados por la contingencia ambiental en los municipios de El Salto y Juanacatlán; agrupaciones universitarias y civiles que desde diversas acciones han manifestado su preocupación por construir una ciudad en la que su movilidad urbana privilegie a los peatones y a las bicicletas; o anarkopunks que denuncian la criminalización de la protesta social. Estas organizaciones y movimientos nos hacen pensar en el surgimiento de una ciudadanía activa y que participa, lo cual, sin duda, es una buena noticia para una ciudad que muchos se han obstinado en clasificarla como apática.

El informe del Cepad, de cara a esta realidad, se contruyó bajo dos dimensiones. Una refiere a casos paradigmáticos de violaciones a los derechos humanos. Los primeros cuatro artículos refieren directamente a casos que el Cepad ha trabajado sistemáticamente a lo largo de sus

ya casi tres años de vida y que giran en torno a temas como violaciones al debido proceso, prácticas de tortura en las corporaciones policiales, actos de discriminación por parte de autoridades, así como un seguimiento al sistema público de defensa de derechos humanos. Además, dos organizaciones civiles presentan casos paradigmáticos; el primer artículo fue elaborado por el Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal Guadalajara), en el que se describe cómo fue que la empresa Hitachi despidió ilegalmente a cientos de trabajadores jaliscienses que laboraban en su planta en el municipio de El Salto; luego aparece una crónica de Ludger Kellner, vecino de la colonia Jardines del Sol, en la que relata cómo un grupo de ciudadanos se han tenido que organizar para pelear por sus derechos a un desarrollo sustentable.

Como se observa, la primera parte tiene una fuerte participación en contenido del trabajo del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad). La segunda mitad, llamada “Análisis de escenarios y prospectivas”, alberga una mayor pluralidad de plumas externas a la organización. Esta sección busca un tono analítico –más que informativo- y explora algunos escenarios de la realidad presente y futura. En este espacio encontramos un análisis minucioso del trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; una reflexión sobre la falta de una perspectiva de derechos del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco; una crónica de la defensa del territorio del pueblo Coca en la isla de Mezcala; un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el sur del estado; una revisión del tema de la Justicia Penal en Jalisco; y un panorama sobre la ciudad de Guadalajara como un punto central de un corredor de transmigración internacional.

Esperamos que este esfuerzo colectivo, de diversas organizaciones civiles y movimientos sociales, pueda cumplir con los objetivos enunciados líneas arriba. Las estrategias de defensa de violaciones a derechos humanos tienen un sin fin de posibilidades, una de ellas es precisamente a través de la palabra y de su divulgación. Esto, creemos, es un insumo fundamental para el debate democrático y la reivindicación de derechos.

Primera parte

Análisis de Casos Paradigmáticos

03. Crónica de un sistema de justicia que viola derechos humanos de las mujeres

Un caso paradigmático de violencia de género en Jalisco

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)

“Los gobiernos no sólo deben abstenerse de violar los derechos humanos de todas las mujeres, sino también trabajar activamente para promover y proteger esos derechos”.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing



03. Crónica de un sistema de justicia que viola derechos humanos de las mujeres

Un caso paradigmático de violencia de género en Jalisco

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)

Desde agosto de 2007, en la prensa local del estado de Jalisco comenzaron a circular testimonios de menores de edad, quienes fueron abusadas sexualmente y que participaron en fiestas en donde el consumo de alcohol y drogas, así como la explotación y abuso sexual, eran prácticas recurrentes. A estas fiestas asistían, en su mayoría, adultos varones, entre los cuales figura el nombre de un servidor público de segundo nivel del Ayuntamiento de Guadalajara, Martín Aguirre Aguirre, así como del Procurador de Justicia del Estado de Jalisco, Tomas Coronado Olmos.

Este caso es la historia de la niña A,¹ quien en el contexto de estas fiestas fue abusada sexualmente por Martín Aguirre Aguirre. Al percatarse de todo esto, la madre de la menor decide acudir a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco a presentar una denuncia; peritos de esta institución comprueban que la menor fue violentada sexualmente; después, al momento de rendir su declaración ante el Ministerio Público, la menor relata que esta violación se da en el contexto de las fiestas que se mencionaron anteriormente y señala dos elementos clave: que existían más menores de edad involucradas en estas fiestas y que, al menos en una ocasión, entre los asistentes, además de Martín Aguirre Aguirre, había otro servidor público, Tomás Coronado Olmos, actual Procurador General de Justicia del Estado. Sin embargo, esta información no quedó asentada en la declaración ministerial con la clara intención de ayudar a los funcionarios señalados. Meses después de presentada esta primera denuncia, la niña sufre hostigamientos y amenazas para que la retire, y un día, saliendo de la preparatoria, es llevada a una finca abandonada durante horas y torturada para que se desista de todas sus declaraciones y acusaciones. Después de este incidente la familia Arellano Enciso vuelve a presentar una denuncia ante la Procuraduría, ahora por privación ilegal de la libertad. Lo que obtiene a cambio son más presiones: la madre y sus hijas, después de presentar la denuncia fueron retenidas ilegalmente dentro de las instalaciones de la Procuraduría y obligadas a firmar documentos cuyo contenido hasta ahora desconocen. Hasta aquí los hechos.

Este caso ha llamado la atención de organismos locales, nacionales e internacionales de la sociedad civil como Amnistía Internacional, la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos o el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y actualmente es del conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el Centro de Justicia para

¹ Por cuestiones de confidencialidad y de respecto a la vida privada de la víctima, nos referiremos a ella como “la menor A”. El Cepad solicita, de la forma más atenta, a periodistas y ciudadanos en general, que si tienen la intención de divulgar esta historia, mantengan en el anonimato el nombre de la menor.

la Paz y el Desarrollo AC (Cepad), creemos que este caso es paradigmático por la serie de violaciones de derechos humanos que sufrieron las agraviadas, debido a la serie de malas actuaciones y omisiones de parte de las instituciones de procurar justicia en el estado y de defender los derechos humanos de la población. Por lo anterior, resulta de vital importancia sistematizar y documentar el trabajo que este Centro de Derechos Humanos ha realizado, con el afán de dejar un precedente, pero también para colaborar a la implementación y mejoramiento de las estrategias que los organismos de la sociedad civil emprendemos para la defensa de los derechos humanos.

Lo que está en juego en el asunto de María Araceli Arellano Enciso y su hija, no es nada más la tranquilidad de una familia y las posibilidades de que se haga justicia por el abuso sexual que sufrió la menor: este caso, al estar inmerso en un contexto amplio en donde menores de edad eran corrompidas por particulares y funcionarios públicos, advierte del riesgo en el que viven todas las niñas, niños y mujeres del estado de Jalisco; pero el caso va más allá: la violencia institucional que sufrieron, traducida en la dilación del proceso de justicia o la privación ilegal de la libertad por parte de funcionarios de la Procuraduría, es algo a lo que todos los habitantes del estado estamos expuestos.

Finalmente, tendríamos que apuntar que la documentación de este caso deberá servir para señalar aquellos procesos que institucionalmente no están protegiendo los derechos de la población y para encontrar los caminos y las propuestas que logren ajustar estructuralmente a estas instituciones.

El método utilizado por el Cepad para procesar el caso

A finales de agosto de 2007, en la prensa tapatía, particularmente en la revista *Proceso Jalisco* y el diario *Mural*, comenzaron a circular historias que de forma incipiente describían fiestas a las cuales asistían funcionarios públicos y en donde se consumían bebidas embriagantes, drogas y a las que asistían mujeres, muchas de ellas menores de edad. En pocos días, el caso se convirtió en un escándalo, sobre todo porque entre los funcionarios señalados estaba el primer fiscal del estado, Tomás Coronado Olmos.

Días después, una tarde de septiembre, la señora María Araceli Arellano Enciso, madre de la menor A, acudió a las oficinas del Cepad por recomendación de un reportero; en su visita solicitó asesoría jurídica para enfrentar a un sistema de instituciones que no nada más estaban dilatando los procesos de justicia en contra de quien había abusado sexualmente de su hija, sino que abiertamente estaban encubriendo al abusador y a todo un contexto en donde se configuraban presuntos delitos de corrupción de menores así como de pornografía y prostitución infantil.

El primer encuentro con la señora Arellano Enciso duró más de dos horas. En esta entrevista la señora expuso de manera detallada los hechos previos al abuso sexual de su hija, su experiencia en la Procuraduría como denunciante, la supuesta investigación que se estaba llevando a cabo, las amenazas en contra de su familia, la entrevista con el titular de la Procuraduría, la

ausencia de información sobre la integración del expediente, la privación ilegal de la libertad, las amenazas y la tortura que sufrió su hija para retirar la denuncia. Además relató que había interpuesto una segunda denuncia en la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) por la privación de la libertad de su hija y aclaró que fue en esa ocasión cuando en la declaración ministerial se refirieron a las fiestas sexuales organizadas con menores de edad a donde asistían y participaban hombres adultos, incluyendo al Procurador General de Justicia, Tomás Coronado Olmos. A raíz de la segunda denuncia, funcionarios públicos acudieron a su casa y con engaños la llevaron a ella y a sus hijas, a las instalaciones de la PGJE, en donde las privaron de la libertad y bajo amenazas fueron obligadas a firmar varios documentos o declaraciones previamente elaboradas a cambio de su liberación. Al momento de la entrevista, la situación de seguridad de la familia Arellano Enciso era crítica: la menor A estaba escondida, ya que tenían temor de que volviera a sufrir actos de hostigamiento y la preocupación más grande era por su vida.

Una de las líneas de trabajo del Cepad es la creación de estrategias de exigibilidad y justiciabilidad en casos paradigmáticos de violaciones a los derechos humanos. Las estrategias parten de una base toral que refiere a un proceso jurídico y de ahí se desprenden otras tantas que tienen que ver con trabajos de investigación, formación y de generación de opinión pública. En este marco, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo decidió asumir la defensa de la señora María Arellano Enciso y la menor A, por tratarse de un caso paradigmático de violaciones a los derechos humanos de las niñas y las mujeres. El protocolo del Cepad indica que antes del diseño de las estrategias, se debe dar pie a un proceso de documentación del caso, que básicamente refiere a obtener toda la información posible y ordenarla de tal forma que ayude a tener claridad sobre una visión panorámica de la situación, pero también de todas las particularidades que la integran.

La documentación comenzó por recabar, de forma detallada y exhaustiva, el testimonio de la menor A. En varias entrevistas, las cuales en total duraron más de 16 horas, se recuperó toda su experiencia, que iba desde cómo y por qué se había involucrado en las citadas fiestas sexuales, hasta su vida en la clandestinidad y lejos de su hogar. También se recogieron otros testimonios y pruebas documentales para acreditar jurídicamente las violaciones a los derechos humanos en contra de la menor A y de su madre. De forma paralela se comenzó a construir un archivo con toda la información del caso que iba apareciendo en los medios de comunicación, pues habrá que apuntar que siendo este un conflicto tan complejo, el galimatías jurídico y político que se fue tejiendo alrededor de él, solo se podía documentar a través de las víctimas y de información paralela como la que apareció en la prensa.

La primera preocupación para el Cepad fue fortalecer la seguridad de la familia Arellano Enciso. Era evidente el peligro que corría la señora y particularmente la menor. Los hechos hablaban por sí solos: la menor A había sido privada de su libertad, torturada y amenazada con el objetivo de que se desistiera de su denuncia; meses después, en el contexto de la segunda denuncia, la familia entera había vuelto a ser privada de su libertad, pero ahora, en las mismas instalaciones de la PGJE.

Todos estos antecedentes habían sido la causa por la cual la señora Arellano había tomado la decisión de esconder a su hija, pues consideraba que su vida corría peligro. Sin embargo, desde el Cepad observamos que la señora Arellano y sus otras hijas también se encontraban en una situación de riesgo, debido a las frecuentes visitas de personas que la intentaban convencer, a través de ofrecimientos económicos, para que retirara las denuncias en contra del Procurador Tomás Coronado Olmos.

La conclusión luego de evaluar la seguridad de las víctimas fue que a pesar de que la menor A estaba escondida, no existían todas las garantías para preservar su protección, independientemente de la estrategia jurídica que se decidiera seguir. Entonces se tomó la determinación de trasladarla a un lugar más seguro, en donde además se podrían hacer los primeros abordajes psicológicos para diagnosticar el grado de afectación de la menor. Cabe apuntar que todo esto se logró gracias a personas generosas y comprometidas con las víctimas, quienes les proporcionaron un espacio seguro para vivir.

Luego de analizar el estatus general del caso, había una conclusión obvia: la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco no podía garantizar el acceso a la justicia y al debido proceso para las víctimas, mucho menos la reparación del daño y la vida e integridad personal de la señora Arellano y sus hijas. Las acciones y omisiones por parte de los servidores públicos de la Procuraduría no solamente contravenían disposiciones de orden público local y nacional, sino también instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en especial aquellos creados para eliminar la discriminación y toda clase de violencia contra las mujeres. Por otro lado, al revisar casos similares de violencia institucional y de género, los resultados eran desalentadores, pues su resolución era desfavorable para las mujeres; para muestra un botón: el caso de la periodista y activista Lydia Cacho.

Una vez documentado el caso, la siguiente fase del proceso de trabajo del Cepad es el diseño de las estrategias de exigibilidad y justiciabilidad, las cuales de forma general se podrían describir como todas aquellas acciones que se plantean para la reivindicación y resarcimiento de los derechos humanos de una víctima de violaciones a los mismos. En el caso de la familia Arellano Enciso, la estrategia se planteó en dos vías: garantizar jurídicamente la seguridad de la señora y sus hijas y buscar una instancia que permitiera su acceso a la justicia. A la par se idearon acciones de comunicación social y política, para informar sobre los avances y retrocesos del caso, con la finalidad de crear una opinión pública favorable, y se plantearon estrategias con instituciones vinculadas con la promoción y defensa de los derechos humanos, particularmente de las mujeres.

La historia de la menor A en el sistema de justicia local: un recuento

En México, quienes son víctimas de presuntos actos delictivos siempre se preguntan si vale la pena denunciar los hechos ante las autoridades competentes debido a la impunidad, la corrupción y la ineficacia de las instituciones del sistema de justicia local. A pesar del escenario descrito, la señora Arellano Enciso y su hija decidieron presentarse el 25 de abril de 2007 ante la Procuraduría General de Justicia de Jalisco (PJGJ) para denunciar tres cuestiones

fundamentales: el abuso sexual; el contexto de las fiestas (ya descrito previamente); y a los adultos que organizaban y participaban de estos eventos. Pese a que la menor declaró en múltiples ocasiones sobre los puntos anteriores, el personal ministerial, de forma dolosa, no asentó datos importantes para encontrar al violador y al resto de los participantes de las fiestas.

Tanto madre como hija desconocían que uno de los asistentes a las fiestas sexuales era el Primer Fiscal del Estado, quien además se le reconocía como amigo íntimo de Martín Aguirre Aguirre, responsable de la violación de la menor A, y en ese entonces director jurídico de alumbrado público del Ayuntamiento de Guadalajara. Esta situación explica el porqué que durante cuatro meses, a las víctimas no solo se le negó información sobre los avances de las investigaciones, sino que además recibieron maltratos y burlas por parte del personal de la Coordinación de Delitos Sexuales de la PGJEJ.

Finalmente, con graves irregularidades cometidas por los responsables de integrar la investigación, en septiembre se consignó la averiguación previa al Juez Octavo Penal, cuatro meses después de haberse presentado la denuncia. El juez giró la orden de aprehensión contra el presunto violador Martín Aguirre Aguirre, sin embargo, transcurrieron ocho meses sin ejecutarse su captura, lo cual le dio al sujeto el tiempo suficiente para tramitar un juicio de amparo, hasta que un Tribunal Colegiado resolvió favorablemente su demanda bajo el argumento de que la PGJEJ no había investigado suficientemente la identidad del violador y la del quejoso, dejando así insubsistente la orden de aprehensión.

El 30 de agosto, madre e hija se presentaron nuevamente en las instalaciones de la PGJEJ a denunciar la privación ilegal de la libertad, las amenazas, los golpes y demás delitos cometidos contra la menor para que retirara la denuncia y evitara involucrar a los servidores públicos señalados. En esa ocasión, personal de la Agencia del Ministerio Público les recabaron sus declaraciones de los hechos, así como los antecedentes de la violación y los datos de su agresor, las fiestas sexuales y los nombres de algunos participantes, entre ellos Tomás Coronado Olmos.

A la noche siguiente de haber presentado la denuncia, agentes de la Procuraduría se presentaron en el domicilio de la señora Arellano y le solicitaron que fuera, junto con su hija, a las instalaciones de la PGJEJ para que reconocieran al sujeto que presuntamente privó de la libertad a la menor A. Después de introducir las en una oficina de la PGJEJ, madre e hija fueron privadas de la libertad y amenazadas por agentes del Ministerio Público y agentes investigadores para que firmaran hojas con declaraciones previamente elaboradas y que les prohibieron leer. Una vez firmadas las hojas, la señora y su hija fueron devueltas a su domicilio a altas horas de la madrugada. Debido a esta y otras malas experiencias sufridas en la Procuraduría y que se desataron a partir de las dos denuncias que presentaron, la señora Arellano tomó la determinación de ocultar a la menor A ante la evidente intención de los denunciados de atentar contra su vida, entre ellos, el Procurador General de Justicia del Estado.

En septiembre de 2007, luego de que públicamente había estallado el conflicto, el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, ante los severos cuestionamientos que se le hicieron por mantener en su cargo al Procurador de Justicia, prometió que si alguien denunciaba penalmente el caso, entonces crearía una fiscalía especial para investigar el asunto.² Sin embargo, luego de que la señora y su hija presentaron una denuncia penal en contra de varios servidores públicos, el compromiso del Gobernador por el caso nunca se hizo visible. Pero esta contradicción fue más allá: en enero de 2008, en una declaración ante los medios de comunicación, el titular del ejecutivo estatal admitió ¡que el Procurador sí había asistido a fiestas sexuales, pero que eso no lo hacía culpable ni cómplice de nada!: “Podría ser que en este mismo espacio ahora estuviese ocurriendo algún ilícito sin que nosotros nos enteremos, y no nos hace cómplices ni responsables si en estos alrededores se comete algún ilícito por el hecho de estar aquí y no enterarnos. Esa es la pregunta: ¿participó? La respuesta de todo mundo es: no, no participó”.³ Luego de estas revelaciones, una de las fracciones parlamentarias del Congreso local intentó que se emitiera un punto de acuerdo por el cual se solicitara al Gobernador de Jalisco la separación del cargo de Coronado Olmos, sin embargo, dicho punto no fue acordado por el resto de las fracciones y quedó de manifiesto que la clase política del estado protegió, injusta e impunemente, a los funcionarios involucrados en el caso.

De forma paralela, los actos de hostigamiento en contra de la familia Arellano Enciso fueron en aumento. La prueba más evidente de esto fue que en marzo de 2008, la señora Arellano recibió la visita de Antonia Durán López, directora general de Administración y Desarrollo de la Secretaría de Administración, quien en nombre de Emilio González Márquez, Gobernador del Estado, le prometió un abogado para resolver su caso, un mejor trabajo, becas para sus hijas y una audiencia privada con el titular del Ejecutivo. A cambio, la señora y la niña A tenían que retirar las dos denuncias que habían presentado y negar todos los hechos en los que involucraban a Tomás Coronado Olmos, mediante una entrevista en una televisora local. El trato, evidentemente, no fue aceptado.

En búsqueda de la intervención federal

Las instituciones jaliscienses que tendrían que haber dado acceso a la justicia a la familia Arellano Enciso, y que pertenecen a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de otras encargadas de proteger los derechos de la niña y su madre, como la CEDHJ o el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM), daban signos desalentadores. En contra parte, la realidad daba visos de condiciones críticas, que lejos de proteger los derechos humanos de las víctimas, favorecían la impunidad en las instituciones de Estado.

Bajo estas circunstancias, se analizó el papel que debía jugar el gobierno federal cuando una autoridad local es reticente a garantizar y proteger los derechos humanos. El concepto de federalismo establece que las propias entidades se encuentran unidas en una federación,

² Partida, Juan Carlos. “En breve, prevé Emilio González órdenes de aprehensión en Tonalá”. Periódico *La Jornada Jalisco*. 6 de octubre de 2007. Guadalajara.

³ Declaraciones del Gobernador del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, publicadas por el diario *La Jornada*, el 11 de enero de 2008.

de ahí que exista un nivel de gobierno dedicado a atender asuntos que afecten el interés general de un país y que sobrepasen los aspectos de los estados.⁴ Luego de estas reflexiones, en el Cepad formulamos una pregunta: ¿la violencia institucional que sufrieron la niña y su familia impactó un interés general susceptible de ser considerado desde un ámbito federal? La respuesta fue afirmativa, ya que en México ya habían existido casos similares que rebasaron la barrera local, como el de la periodista Lydia Cacho o los feminicidios cometidos en Ciudad Juárez; además, en Jalisco no existe una institución con perspectiva de género, que haya sido creada para garantizar la investigación y sanción de responsables de un caso en el que a todas luces se perciben violaciones a los derechos humanos de las mujeres, y en el que hay servidores públicos involucrados, entre ellos, el Primer Fiscal del Estado. Es por eso que resulta incomprensible que Tomás Coronado Olmos nunca se haya excusado de conocer este caso, ya que al ser uno de los denunciados y dadas sus funciones de procuración de justicia, ha adoptado una calidad de “juez y parte”.

La argumentación anterior encontraba respaldo en distintos tratados internacionales sobre derechos humanos de la mujer, como la “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ‘Convención Belém do Pará’”, entre otras y de las cuales se hará más adelante una descripción detallada, pero que en conjunto coinciden en que los países como México, cuentan con obligaciones de proteger y garantizar los derechos de las mujeres, las cuales se extienden a los gobiernos estatales y municipales. Dichos tratados hacen énfasis en las condiciones que prevalecen en las niñas por su situación de vulnerabilidad, así como en aquellas situaciones en que las autoridades deben intervenir y no lo hacen; cuando estos tratados no se cumplen, puede ocasionarse una responsabilidad internacional para el país infractor.

La falta de acceso a la justicia en Jalisco y las obligaciones que México tiene en materia de derechos humanos de la mujer, robustecieron el planteamiento para que en conjunto con las víctimas se acudiera a la entonces Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia en contra de la Mujer (FEVIM) de la PGR,⁵ con el objetivo de disponer de una institución que proporcionara garantías para el caso de la niña. La actual FEVIMTRA es una fiscalía que nace a raíz de la grave situación que se vive en Ciudad Juárez, en donde, por desgracia, los feminicidios son parte de la cotidianidad de esta entidad. Esta fiscalía vive una primera etapa en la que busca demostrar su efectividad frente a los objetivos para los que fue creada; el camino no es fácil, pues se desarrolla en un entorno en el que el sistema de justicia penal se caracteriza por sus altos niveles de impunidad. Por las razones anteriores, las víctimas y el Cepad no descartamos que este conflicto, en el futuro, escale a organismos internacionales que revisen las obligaciones del Estado mexicano.

⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México. P 114.

⁵ La Fiscalía especial creada bajo el Acuerdo A/003/06 se abrogaría para darle vigencia al Acuerdo A/024/08 firmado por el Procurador General de la República, para crear la Fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas (FEVIMTRA) que operaría a partir del 1 de febrero de 2008.

Para salvaguardar la integridad y vida de las víctimas, independientemente de los trámites de denuncia que debían realizarse, el Cepad solicitó el 7 de diciembre 2007, la aplicación de medidas cautelares a la Coordinadora General de Participación Ciudadana y Centros de Atención Integral de la FEVIM. La respuesta no fue satisfactoria, ya que la instancia negó tener facultades para proporcionar las medidas solicitadas. Por otro lado, ante la necesidad de agotar los trámites jurídicos internos del país, el 12 de diciembre de 2007 se presentó una denuncia en contra de diversos funcionarios públicos del estado de Jalisco ante la misma FEVIM. Sin embargo, no se hubo una respuesta favorable, ya que el trámite se vio afectado por la renuncia de la titular de esta institución, la ahora ex Fiscal, Alicia Elena Pérez Duarte.

Ante las negativas, el 13 de diciembre de 2007 se propuso la solicitud de medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de las que más adelante se profundizará en cuanto a su alcance, pero que finalmente fueron concedidas el 14 de febrero de 2008. Estas medidas implicaron que el Estado mexicano adoptara las disposiciones necesarias para garantizar la vida y la integridad de la señora Arellano y sus hijas; además, la CIDH ordenó el esclarecimiento judicial de los hechos, lo que motivó que ese mismo día, la FEVIMTRA, ya en ese entonces a cargo de María Guadalupe Morfín Otero, asumiera la responsabilidad de aplicar lo solicitado, tanto en lo referente a la custodia como al deslinde judicial, por existir una denuncia previa. La intervención de la Fiscalía en esta nueva etapa ha permitido mejorar la seguridad de la niña y su familia, así como la atención en sus necesidades prioritarias, como es el caso de su tratamiento psicológico, el cual estaba suspendido desde abril de 2007.

Las víctimas y el Cepad se han dado a la tarea de impulsar las investigaciones ante la fiscalía, con el fin de abrir la puerta de la justicia para este caso de Jalisco. La tarea ha implicado un aprendizaje entre nuestra organización y una institución de gobierno, como es el caso de la PGR, para vernos en un mismo plano con idéntico fin, olvidándose de la desconfianza histórica y muchas veces justificada por el deficiente papel de las autoridades; observamos convicción, que es un buen principio que esperamos se consolide en aras de una pronta y completa procuración de justicia.

Las instancias de defensa de derechos humanos no se agotan sólo en el campo judicial o en la función de persecución del delito que enarbola la representación social; en México, desde hace ya varios años existe una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como Comisiones locales para cada uno de los estados de la República, que pretenden ser mecanismos que propicien la garantía de los derechos humanos. El caso de la menor también ha transitado por estos espacios institucionales, en donde desafortunadamente la atención no ha sido la óptima, lo que pone en tela de juicio la protección y eficacia que brindan esas instituciones, así como su independencia.⁶ Vale la pena comentar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue incapaz de dictar medidas básicas de protección hacia la

⁶ Recomendamos leer el siguiente artículo del *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008*, titulado: “Entre la actuación institucional y la simulación: el trabajo del ombudsman jalisciense en torno a un caso de violencia institucional y de género”, en donde se hace una extensa documentación del trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco en este caso.

seguridad y vida de la señora y la niña, simplemente se deslindó del asunto para enviarlo a la comisión local, para posteriormente dedicarse a impedir que las víctimas tuvieran acceso a la información del trámite que llevaron a cabo ante ella, donde han existido retrasos en la entrega de información, aspecto inaceptable para una institución que dice defender las libertades fundamentales.

Desde el Cepad avistamos que existían más instituciones que podían intervenir en el asunto, simplemente porque sus facultades las obligan a pronunciarse desde la óptica de exigir el respeto a los derechos humanos en el caso, motivo por el cual en abril de 2008, se hizo una petición a los integrantes de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. En ambas se tuvo buena acogida. Sin embargo, no fue sino hasta el 21 de mayo de 2008, que gracias a las gestiones de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (LX Legislatura),⁷ emitió un dictamen con punto de acuerdo en el que: “Exhorta al Titular del Poder Ejecutivo de Jalisco a que garantice la seguridad e integridad física y psicológica de la madre y la menor, así como a cooperar con las autoridades correspondientes para dar cumplimiento a las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Además, pidió a la FEVIMTRA continuar con celeridad y diligencia las investigaciones en torno al caso de la menor, específicamente en relación con los probables delitos de explotación sexual infantil, pornografía infantil y trata de personas.

No es asunto menor, el hecho de que una instancia que representa a la soberanía popular como es la Comisión Permanente se haya pronunciado por el caso, pues señala la trascendencia de la probable participación y complicidad de altos funcionarios en hechos de corrupción de menores, prostitución y pornografía infantil, hechos, que de comprobarse, dejarían en una situación crítica no sólo a los funcionarios directa e indirectamente involucrados, sino al propio Estado mexicano, que continúa con la desastrosa política de presumir en el exterior que en México se respetan los derechos humanos, cuando la realidad indica todo lo contrario. De la acción anterior se desprende que el 15 de agosto de 2008, Claudia Ruiz Massieu Salinas, coordinadora de planeación, desarrollo e innovación institucional de la PGR, informó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sobre la existencia de la averiguación previa PGR/FEVIMTRA/054/08, la cual se encontraba en integración por los hechos denunciados, lo que vuelve a dar certeza sobre la existencia de una investigación.

Por la trascendencia del caso, un grupo de mujeres (académicas, ex consejeras del Instituto Jalisciense de la Mujer y consejeras ciudadanas de la CEDHJ), preocupadas por lo ocurrido, consideraron importante solicitar el 3 de junio de 2008, la intervención de Rocío García Gaytán, presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, así como de su Consejo Social, para que hiciera un llamado público al Gobernador del Estado, con el fin de separar del cargo al actual Procurador General de Justicia de Jalisco, en tanto se llevaran a cabo las

⁷ La Comisión Permanente funciona durante los recesos en el trabajo legislativo de las Cámaras, tanto de Senadores como de Diputados.

investigaciones por parte de la FEVIMTRA. La petición fue contestada por Pablo Navarrete Gutiérrez, coordinador de asuntos jurídicos del INMUJERES;⁸ en su respuesta señala que el Instituto carece de facultades para iniciar investigaciones sobre presuntas violaciones a los derechos humanos de las mujeres o delitos, pero que habían seguido con especial atención el caso y estarían atentos a la respuesta que de las autoridades involucradas, para que lo hicieran de manera profunda e imparcial; como se aprecia, no se ordenó intervenir en el caso, tampoco se respondió al planteamiento originalmente realizado. Esta respuesta confirma una constante: en México se tiene por costumbre crear instituciones que *simulan*; en este caso, INMUJERES simula tener perspectiva de género y cumplir con las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos; sin embargo, en la práctica, esta simulación sirve de poco para combatir la violencia ejercida por las propias instituciones de gobierno.

Un paso adelante: escenarios internacionales

No obstante el trabajo realizado en el ámbito nacional, se advirtió que éste no garantizaba ni el acceso a la justicia, ni la seguridad para las víctimas. Era necesario “salir” de México, para tocar las puertas de instancias internacionales en la materia. Es por eso que ante la falta de respuesta de las medidas cautelares solicitadas a la FEVIM; la pobre expectativa respecto de la función garante de la CNDH, que a la postre declinó la competencia a la CEDHJ, y luego de que ésta hubiere solicitado medidas cautelares pero al propio Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco, se determinó que no había “Estado” que garantizara la vida e integridad física de las víctimas. En atención a ello, el Cepad junto con la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, decidió elevar las peticiones a un plano internacional.

El 13 de diciembre de 2007, las medidas de protección fueron solicitadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quien luego de analizar el expediente, requirió información sobre el caso al Estado mexicano. El 14 de febrero de 2008, una vez examinada toda la información, la CIDH exigió que se otorgaran las medidas cautelares, consistentes en que el Estado mexicano adoptara las disposiciones necesarias para garantizar la vida y la integridad de la señora Arellano y sus hijas; que acordara, con las beneficiarias y sus representantes el tipo de acciones que se tendrían que tomar; y que informara sobre las acciones adoptadas para esclarecer los hechos de forma judicial. El mismo 14 de febrero, la actual FEVIMTRA, a nombre del Estado, asumió la responsabilidad, a través de la custodia de las víctimas por parte de personal de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI).

No sólo es sintomático el que se haya tenido que acudir ante una instancia internacional para que urgiera al Estado mexicano a salvaguardar la integridad de las víctimas y a que se realizara un deslinde judicial de los hechos, sino el hecho de que esta instancia haya determinado el caso con la gravedad suficiente como para emitir las medidas solicitadas. El otorgamiento de dichas medidas tiene un doble impacto para el Estado mexicano: garantizar la seguridad de las víctimas, y cumplir con los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos de las

⁸La contestación se realizó mediante el oficio INMUJERES/CAJ/0474/08, con fecha del 30 de junio de 2008.

mujeres, firmados y ratificados por México. Aquí, vale la pena hacer notar la incongruencia del estado Mexicano, al ratificar a diestra y siniestra instrumentos internacionales y hacer gala de ello en el exterior, con el contraste que tiene su falta de implementación tanto en las leyes internas como en su puesta en práctica.

En este caso, las medidas cautelares emitidas por la CIDH al Estado mexicano, lo obligan a implementar dichos instrumentos internacionales, y realizar el deslinde judicial de los hechos. En otras palabras, el Estado mexicano tendrá que asegurarse de que las víctimas tengan un real acceso a la justicia y que ésta sancione a los responsables.

En seguimiento a las medidas cautelares solicitadas por la CIDH al Estado mexicano, se han llevado a cabo varias reuniones en las que se revisa periódicamente la actuación del mismo. La Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la PGR, la FEVIMTRA, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la representación del Gobierno del Estado de Jalisco y el Cepad, como representantes de las víctimas, se han dado cita tanto en la ciudad de Guadalajara, como en el Distrito Federal en dichas juntas, las cuales no han estado exentas de incidentes.

Asimismo, el Cepad posicionó el caso ante otras instancias internacionales. El 5 de febrero de 2008, Louise Arbour, Alta Comisionada de Naciones Unidas por los Derechos Humanos (ACNUDH) visitó México. En el marco de la firma de un nuevo acuerdo entre el Estado mexicano y la Oficina en México de la ACNUDH, la funcionaria sostuvo una reunión privada con organizaciones defensoras de derechos humanos. En dicha reunión fue enterada de la colusión de las autoridades en el caso, y de la falta de acceso a la justicia en el estado de Jalisco.

En el mismo sentido, personal del Cepad sostuvo una entrevista con la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos (CCIODH) en su VI visita a México, quien acusó recibo de la información, y estará pendiente de la misma.

Para Amnistía Internacional con quien el Cepad mantiene comunicación constante, este caso amerita un seguimiento acucioso desde el Secretariado Internacional de la organización. Entrevistada por el periódico *El Occidental* (29 de mayo de 2008), la representante de Amnistía Internacional en Jalisco expresó que los casos del 28 de mayo y del procurador Tomás Coronado Olmos, son temas que preocupan a este organismo internacional; además señaló que el caso de la familia Arellano Enciso se puede comparar con otros hechos como el de Atenco o las Muertas de Juárez. Asimismo, dijo que “los casos de Jalisco en esta materia no se han resuelto por falta de voluntad política”. De la misma manera, tomó conocimiento del asunto el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) quien brindó asesoría técnica especializada para la solicitud de las medidas presentada a la CIDH.

La defensa de los derechos de las mujeres en el contexto mexicano

Ya hemos abundado en la historia y en las estrategias de defensa del caso de la menor A y

su madre. Sin embargo, habría que preguntarnos ¿por qué se construyen estas tramas? ¿Por qué existe la violencia institucional en contra de las mujeres? ¿Qué es lo que las sociedades modernas han hecho para protegerlas, para cuidarlas? Evidentemente, las respuestas son muy complejas y el tema requiere de abordajes interdisciplinarios que tengan en su horizonte proporcionar una respuesta a esta realidad.

Una de las primeras respuestas a las preguntas formuladas, es que estos casos se construyen en sistemas de justicia en donde la ineficiencia y la impunidad son denominadores comunes. En otros espacios de divulgación se han documentado los rasgos de un sistema de justicia mexicano ineficiente y oscuro, que apenas tiene la posibilidad de procesar 0.5% de los delitos que se denuncian. El tema es muy complicado y en el presente texto no se abordará directamente, aunque se recomienda visitar a fondo obras como la del académico del ITESO Guillermo Zepeda Lecuona, o trabajos de instituciones como el Instituto para la Seguridad y la Democracia o del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

En el caso de la menor A, aunque el debido proceso es un tema central para entender las violaciones a sus derechos humanos, en el Cepad consideramos que hay un ítem que domina esta historia: la violencia institucional en contra de las mujeres en México y particularmente en el estado de Jalisco. El año pasado, en el *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2006*, Guadalupe Ramos Ponce, académica de la Universidad de Guadalajara, señalaba la urgente necesidad de hacer visible la violencia en contra de las mujeres en el estado, ante indicadores preocupantes, como el alto índice de muertes violentas, que daban cuenta de una panorama de posibles feminicidios. En su artículo, Ramos Ponce recomendó enfáticamente evaluar la política pública del gobierno del estado, pero a la luz de las obligaciones que México ha contraído al suscribir tratados internacionales con relación a los derechos humanos de la mujer.

El derecho internacional es un parámetro ineludible para evaluar la situación de los derechos humanos de las mujeres en Jalisco. La modernidad ha traído consigo una serie de reajustes estructurales en las sociedades y por tanto, debates que han puesto en tela de juicio muchas prácticas y valores del pasado histórico. Uno de estos debates es el de la redefinición de los géneros a la luz de valores como la libertad y la igualdad, en un esfuerzo por transformar un largo contexto de exclusión y discriminación del género femenino. La reivindicación de los derechos de las mujeres ha sido desigual en las naciones del mundo, pero el derecho internacional, en lo general, es la vanguardia en este tema y la medida a seguir; luego entonces resulta trascendente conocer cuáles son los parámetros de protección de los derechos de la mujer que se suscriben por la comunidad internacional y cuáles son las brechas que faltan por recorrer en el ámbito local. Desdichadamente, en México, la distancia que hay entre uno y otro, todavía parece ser abismal y el caso de la señora Arellano Enciso y su hija es un triste ejemplo de ello.

Los países incorporados al sistema de Naciones Unidas han afirmado que los derechos humanos de la mujer y de la niña, son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos

humanos universales, por lo que toda violencia es catalogada como incompatible con la dignidad y valía de las personas, aspectos que deben ser reprobados de manera enérgica por la comunidad internacional y que implican una serie de acciones específicas.⁹ Los Estados miembros, entre ellos México, como resultado de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, reafirmaron su decisión de garantizar los derechos humanos de la mujer y de la niña, así como tomar medidas eficaces para su cumplimiento, entre ellas prevenir y eliminar todas las formas de violencia, así como promover y proteger todas sus libertades fundamentales.¹⁰ Las niñas son consideradas como un grupo particularmente vulnerable hacia la violencia. En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, se precisa la importancia de su protección y cuidado para una sociedad:

39. La niña de hoy es la mujer de mañana. Los conocimientos, las ideas y la energía de las niñas son cruciales para el pleno logro de los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz. Para que una niña desarrolle plenamente sus potencialidades es preciso que crezca en un medio propicio donde se satisfagan sus necesidades espirituales, intelectuales y materiales de supervivencia, protección y desarrollo y se salvaguarden sus derechos en condiciones de igualdad. Para que la mujer participe en las actividades en condiciones de igualdad con el hombre, en todos los aspectos de la vida y el desarrollo, es hora de que se reconozcan la dignidad humana y el valor de la niña y de que se le garantice el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los derechos garantizados por la Convención sobre los Derechos del Niño, cuya ratificación universal se pide encarecidamente. Sin embargo, es evidente en todo el mundo que la discriminación y la violencia contra las niñas empiezan en las primeras fases de la vida y continúan y persisten durante toda su vida. Las niñas tienen a menudo menos acceso a la nutrición, los servicios de salud física y mental y la educación, y disfrutan de menos derechos, menos oportunidades y menos beneficios en la infancia y en la adolescencia que los niños. Son con frecuencia objeto de diversas formas de explotación sexual y económica, pedofilia, prostitución forzada y posiblemente venta de sus órganos y tejidos, violencia y prácticas nocivas como el infanticidio femenino y la selección prenatal del sexo, el incesto, la mutilación genital y el matrimonio prematuro, incluso en la niñez.¹¹

Respecto a las causas de la violencia de género, en la Declaración y Plataforma de Acción, se indica con precisión:

118. La violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo. La violencia contra la mujer a lo largo de su ciclo vital dimana esencialmente de pautas culturales, en particular de los efectos perjudiciales de algunas prácticas tradicionales o consuetudinarias y de todos los actos de extremismo relacionados con la raza, el sexo, el idioma o la religión que perpetúan la condición inferior que se asigna a la mujer en la familia, el lugar de trabajo, la comunidad y la sociedad. La violencia contra la mujer se ve agravada por presiones sociales, como la vergüenza de denunciar ciertos actos; la falta de acceso de la mujer a información, asistencia letrada o protección jurídica; la falta de leyes que prohíban efectivamente la violencia contra la mujer; el hecho de que no se reformen las leyes vigentes; el hecho de que las autoridades públicas no pongan el suficiente empeño en difundir y hacer cumplir las leyes

⁹ Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, número 18.

¹⁰ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Aprobada en la Cuarta conferencia Mundial sobre la Mujer, Reunida en Beijing, el 15 de septiembre de 1995, números 23, 29 y 31.

¹¹ Op. Cit., Capítulo II.

vigentes; y la falta de medios educacionales y de otro tipo para combatir las causas y consecuencias de la violencia. Las imágenes de violencia contra la mujer que aparecen en los medios de difusión, en particular las representaciones de la violación o la esclavitud sexual, así como la utilización de mujeres y niñas como objetos sexuales, y la pornografía, son factores que contribuyen a que se perpetúe esa violencia, que perjudica a la comunidad en general, y en particular a los niños y los jóvenes.

Las personas que ocupan puestos de autoridad y que realizan actos de violencia, propician una situación de vulnerabilidad que de acuerdo a la experiencia internacional debe saldarse a través de capacitación exhaustiva y especial, pero también del castigo de quienes cometen dichos actos para evitar que pueda volver a repetirse por agentes en quienes las mujeres deberían de confiar. Es inimaginable que ante los señalamientos que involucran al actual Procurador General de Justicia de Jalisco por su participación en graves violaciones de derechos humanos, éste permanezca en el cargo, como si dicha situación no propiciara una repetición interminable de violencia inaceptable de acuerdo a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Estos compromisos, como la Plataforma de Beijing surgen de diversos tratados internacionales que fueron posicionando el tema de la protección y vigencia de los derechos humanos de la mujer, dándoles una relevancia mucho mayor. Con relación al tema específico de la violencia, existe la “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”,¹² que proporciona un marco primario sobre el concepto y amplitud de las acciones que se consideran violatorias y los deberes del Estado. Además, el desarrollo del derecho internacional permitió la emisión de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.¹³ Dicho instrumento define a la discriminación como toda aquella distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Las obligaciones de los Estados implican la condena a la discriminación, abstención de cometer actos discriminatorios, protección jurídica y la adopción de medidas apropiadas con inclusión de lo legislativo.

Otro instrumento muy importante es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”,¹⁴ el cual define a la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. Explícitamente menciona a la violencia perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, con independencia del lugar donde se lleve a cabo, aspecto que

¹² Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/104, del 20 de diciembre de 1993.

¹³ Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

¹⁴ Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.

indudablemente supera conceptos contemplados en el ámbito local, donde sólo son sujetos de sanción explícita por la ley aquellos sujetos particulares, dejando de lado todo el cúmulo de omisiones atribuidas a las estructuras de gobierno, que tiene la obligación de garantizar a la mujer su derecho a vivir sin violencia. El caso que presentamos en este texto, es una prueba fehaciente de que México está lejos de ser un país que tenga una política de Estado encaminada a erradicar la violencia en contra de las mujeres.

La implementación de los derechos humanos de la mujer en el ámbito interno

El derecho internacional de los derechos humanos sería utópico si no existiera la posibilidad de que sus contenidos y principios fueran retomados por los países a través del desarrollo de su legislación. En el caso de México, la forma de incorporación que se estableció es darles el carácter de “Ley Suprema”, lo que implica que es obligatoria su aplicación para todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).¹⁵ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mencionado que los tratados internacionales se encuentran sólo por debajo de lo que prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un nivel superior de cualquier otra legislación local y federal, por ejemplo de Códigos Civiles, Penales, entre otros. Aunque esto pudiera ocasionar diversas contradicciones en las leyes, lo importante es que sus principios éticos de obligación internacional tengan impacto en la vida de un país, sea a través de reformas a la legislación, modificación de prácticas o establecimiento de políticas encaminadas a su cumplimiento.¹⁶

En Jalisco los derechos humanos adquieren mayor importancia porque en el artículo 4º de la Constitución Política local, se reconocen como derechos de las personas los considerados como garantías en la Constitución Federal, más los señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en aquellos tratados internacionales que México haya suscrito o forme parte de ellos; es decir, en nuestra entidad se estableció una fórmula que busca, a través del derecho local, contar con una aplicación inmediata lo que obliga a las autoridades estatales y municipales a su protección y respeto.

La sensibilización para el reconocimiento de la violencia hacia la mujer en el país y en Jalisco, no ha tenido un camino fácil, su posicionamiento inicial en la legislación mexicana fue bajo el tema de la llamada violencia intrafamiliar, pero al hacer más visibles, por la presión pública los feminicidios en Ciudad Juárez, se puso al descubierto nuestra debilidad como sociedad, al mismo tiempo de exhibir la estructura familiar del Estado, tanto jurídica como organizativa, para atender graves violaciones.

Los avances que México ha propuesto, fueron entre otros, la creación del Instituto Nacional de la Mujer y sus pares estatales, la creación de un Sistema Estatal de Indicadores de Género,

¹⁵Ver artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶Ver la tesis aislada: P. LXXVII/99, publicada Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Noviembre de 1999, Página: 46, bajo la voz: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

así como fomentar la creación de una política pública donde se advirtiera la perspectiva de género y la equidad, así como el establecimiento de una fiscalía especial que investigara los feminicidios, que posteriormente se transformaría para tener como misión la atención de la violencia en contra de la mujer y la trata de personas (FEVIMTRA), que es precisamente la instancia a la que la señora Arellano Enciso y su hija han confiado un proceso de acceso a la justicia.

De acuerdo a las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a México,¹⁷ algunas de las principales esferas de preocupación de las expertas internacionales se dirigían a la falta de armonización sistemática a la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales, cuyo efecto era la existencia de disposiciones discriminatorias, remarcándose la falta de mecanismos para que los estados cumplieran con lo ordenado por los tratados, aún en sus omisiones en la intención de reformar la ley.

Algunos de los avances a partir de esas observaciones para introducir principios de derechos humanos en normas locales, es precisamente la aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada apenas el 1º de febrero de 2007, la cual tiene como objetivo la coordinación entre los niveles de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres, así como proporcionarles acceso a mejores condiciones de vida y desarrollo de acuerdo a los principios de igualdad y no discriminación. Se trata de una ley de interés social y de observancia general en la República Mexicana, que obliga a los estados y municipios a expedir normas legales con base en los tratados internacionales que reconocen derechos humanos de la mujer, precisamente para que estos tengan una garantía específica que permita la restitución, sanción o una reparación por la violencia ejercida hacia sus libertades, por lo menos esa es la intención amplia de la disposición.

Los tipos de violencia que se reconocen son la psicológica, física, patrimonial, económica y sexual, con implicaciones específicas como en el ámbito familiar, laboral, docente, comunitario e institucional. Es ésta última que se percibe con mucha mayor magnitud en el caso de la señora Arellano Enciso, ésta es definida por la ley como los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar, o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Su definición constituye un avance, sin embargo la política que se enuncia para su combate se muestra incipiente en comparación con otros escenarios en los que se establecen acciones concretas, tales como modelos de atención, prevención y sanción, medidas reeducativas, tipificación de delitos específicos como el de la violencia intrafamiliar, fortalecimiento del marco del derecho civil, promoción y difusión, realización de programas educativos, sistemas de monitoreo entre otros.

En el caso de la violencia institucional, se reconoce como una obligación para los ordenes de gobierno la organización de sus aparatos burocráticos para asegurar a las mujeres una vida

¹⁷36º periodo de sesiones, 7 al 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/MEX/CO/6.

libre de violencia y cumplir con la prevención, atención, investigación, sanción o reparación, omitiéndose alguna otra medida como las que antes se enunciaron, que pudieran hacer visible la forma en cómo se aplicarán las políticas públicas enunciadas en la ley por parte de quienes las operan, así como sus formas de incumplimiento que también ocasionan violencia hacia las mujeres, aspecto que constituye un vacío notable. El caso de la señora Arellano Enciso y su hija, reflejan la necesidad de transparentar el trabajo del aparato de gobierno que presuntamente se encarga de procurar justicia y verificar que su actuación se sujete a lo señalado en los tratados internacionales y a la mencionada Ley General, pero también buscar la sanción ejemplar de los servidores públicos que ejecutan actos de violencia o permiten que se lleven a cabo, aspecto que no se hizo visible en la legislación comentada.

Lo anterior impactó indudablemente en la forma que en Jalisco se expidió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado, la cual contiene variadas definiciones que carecen de una concreción adecuada, como la del artículo 8:

Toda autoridad administrativa deberá ejercer sus funciones con una visión para abatir la desigualdad, la injusticia, la discriminación y la jerarquización de las personas, basada en la construcción social de la diferencia sexual, y que tiene como fin edificar una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan los mismos derechos y oportunidades, para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

La legislación obliga a que las autoridades garanticen el acceso de las mujeres a procedimientos expeditos y accesibles de procuración y administración de justicia, comprometiéndose a erradicar la impunidad mediante la imposición de sanciones a través de la investigación y sanción de aquellas autoridades omisas y negligentes, lo cual es un notable avance en su reconocimiento, aunque de nueva cuenta requeriría concreciones que posibiliten dichos compromisos.

En resumen, existen avances para coordinar las acciones encaminadas para prevenir y erradicar la violencia en contra de la mujer en general, pero en lo que se refiere a la perpetrada por las instituciones, la legislación es tímida y a nuestro criterio no armoniza con profundidad las recomendaciones realizadas por organismos especializados, ni lo señalado en los tratados internacionales que garantizan los derechos humanos de la mujer. Si todas las prerrogativas que se expresan en el derecho internacional se cumplieran en nuestro país, estamos seguros, la señora Arellano Enciso y su hija no estarían atravesando el calvario que ya hemos descrito.

Bibliografía

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. *Evaluación del proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007*; Guadalajara, Jalisco. 2007.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. “Boletín de prensa 48/2007”. Emitido el 21 de septiembre de 2007. Guadalajara, Jalisco. 2007.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. “Boletín de prensa 106/07”. Emitido el 10 de diciembre de 2007. Guadalajara, Jalisco.

Enrique Cáceres Nieto. *Estudio para la Elaboración de un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Primera Edición, México.

Human Rights Watch. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica. 2008, Vol. 20, No. 1(B).

Segunda parte

Análisis de escenario y perspectivas

12. La Comisión Estatal de Derechos Humanos:

¿continuidad o reforma?

**Principios de análisis sobre la transición a partir de información
obtenida en 2007**

Por Carlos A. Peralta Varela



12. La Comisión Estatal de Derechos Humanos:

¿continuidad o reforma?

Principios de análisis sobre la transición a partir de información

obtenida en 2007

Por Carlos A. Peralta Varela

Antes de iniciar las reflexiones sobre la actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), deben realizarse un par de aclaraciones: en octubre de 2007, después de un conflictivo y poco transparente proceso de selección, los diputados eligieron como Ombudsman a Felipe de Jesús Álvarez Cibrián. A partir de entonces el nuevo Ombudsman inició un proceso de acomodo y reestructuración al interior de la Comisión que continúa hasta la fecha de redacción del presente escrito. En segundo lugar, tan reciente cambio (en el último trimestre de 2007), impide realizar una evaluación conclusiva del desempeño de la Comisión bajo el mando del nuevo Ombudsman, por lo cual sólo se consideró posible realizar una valoración general anual, con algunas observaciones particulares sobre aspectos visibles del trabajo realizado en el último trimestre del año.

Lo que se presenta a continuación es un balance sobre el estado de la atención a los derechos humanos en Jalisco, a través de un análisis de las acciones de la CEDHJ en 2007. Específicamente nos enfocaremos a revisar cuantitativamente la labor en torno a la atención de las quejas, conciliaciones y recomendaciones emitidas por este organismo autónomo. En términos más cualitativos se ofrecerán algunos comentarios sobre acciones que la CEDHJ realizó en el campo de la formación en derechos humanos y sobre la actuación del Consejo Ciudadano, durante el año en cuestión.

Observaciones sobre las quejas

La CEDHJ desde hace algunos años ha atendido un número importante y más o menos constante de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, tal como se muestra en el Cuadro 1. Puede observarse además que de 2006 a 2007 repuntó ligeramente el número de quejas recibidas y aumentó también (ligeramente) de acuerdo al Informe 2007, el número de quejas resueltas. Sin embargo y en contrapartida, extraña observar que disminuyó el número de quejas resueltas mediante el acumulado de conciliaciones y recomendaciones. Una primera interrogante que surge es: si se recibieron y atendieron más quejas, ¿qué pasó con ellas? Una primera idea es que se dio preferencia a resolver las quejas por la vía de darlas de baja aludiendo a motivos diversos, declararlas improcedentes o transferirlas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Sin embargo también pudieron terminar como propuestas de conciliación que en la práctica, nunca llegaron a concretarse.

Cuadro 1: Relación de quejas, conciliaciones, recomendaciones y quejas archivadas

Quejas resueltas	Conciliaciones y recomendaciones	Quejas resueltas en rubro diversos motivos	% de quejas archivadas por diversos motivos, en relación con las quejas resueltas
3,014	643 (633+10)	2,030	67.35 %
2,949	707 (696+11)	2,087	70.76 %
2,932	572 (558+13)	2,002	68.28 %
3,155	565 (557+ 8)	2,025	64.18 %
3,211	471 (455 +16)	1,881	58.58%

* Las cifras son resultado de la sumatoria de los datos aparecidos como “Quejas archivadas por diversos motivos” que aparecen en las tablas llamadas “Quejas dadas de baja”, en todos los números de las Gacetas de la CEDHJ (2003 – 2007).

Al analizar las fuentes, se encontró que no concuerdan algunas cifras proporcionadas en el Informe anual con cifras aparecidas en las Gacetas trimestrales de 2007.¹ En el Cuadro 2, se da cuenta que el número de quejas resueltas por medio de conciliaciones durante 2007 fue de 1,342, acorde a lo mencionado en las Gacetas, mientras que el dato reportado como conciliaciones emitidas en el informe anual 2007, fue de 455. Podemos suponer que la mayoría de las conciliaciones quedaron solamente en proyectos, sin embargo la CEDHJ deberá clarificar este dato.

Un dato que debe llamar la atención del Cuadro 2, es el relativo a las quejas archivadas por diversos motivos. Durante 2007, las quejas archivadas bajo este rubro sumaron 1,881, prácticamente la mitad (46.9%) del total de quejas dadas de baja por la Comisión. Este porcentaje, al igual que en años anteriores, resulta de gran importancia con relación al cúmulo de quejas resueltas.

Cuadro 2: Quejas dadas de baja en 2007

	Gaceta 47 Enero-Marzo	Gaceta 48 Enero-Marzo	Gaceta 49 Enero-Marzo	Gaceta 50 Enero-Marzo	Total por Rubro
Recomendaciones	2	1	4	9	16
Conciliaciones	301	317	340	384	1342
Archivadas por diversos motivos	476	578	440	387	1881
Enviadas a la CNDH	60	62	102	75	299
Improcedentes	77	99	64	61	301
Acumuladas	36	26	57	52	171
Total de quejas resueltas	952	1,083	1,007	968	4,010

Si bien es interesante observar que aumentaron las quejas enviadas a la CNDH, es imperativo reconocer que año tras año, se mantiene un relevante número de quejas que cierran su proceso como “quejas archivadas por diversas motivos”. En el Informe 2007 el Ombudsman mencionan: “Cabe precisar que los procedimientos de queja no siempre terminan con una

¹ Todas las gacetas pueden consultarse vía Internet.

declaratoria de violación a los derechos humanos de los quejosos, puesto que en muchos casos los expedientes se concluyen por otras causas que establece el Reglamento Interior de la Comisión o por el cese del acto u omisión que le dio origen. Concluyen de igual manera por no haberse acreditado las violaciones reclamadas. En este caso, ello no siempre se debe a la inexistencia de actos que implican vulneración de derechos humanos, sino más bien a que éstos son de difícil demostración, por tratarse de hechos cuya realización se da de manera oculta, como los actos de tortura”.²

Esta declaración debe servir para identificar que las quejas “archivadas por diversos motivos”, bien pudieron ser violaciones graves a los derechos humanos (como casos de tortura), que la Comisión no logró comprobar. Resulta entonces imperativo, al igual que se ha sugerido a administraciones anteriores de la Comisión, que se ofrezcan explicaciones más amplias y detalladas con relación a las quejas que son archivadas por diversos motivos. Este rubro no puede convertirse en la caja negra donde desaparecen todas las quejas que no pueden (o quieren), ser atendidas o resueltas. Debería entonces explicarse con objetividad y claridad cuántas quejas se archivaron ya sea por el cese del acto u omisión que le dio origen y porque se justifica la decisión de archivarlas; o por no haberse acreditado las violaciones reclamadas. Debe explicarse con claridad cuántas quejas se archivaron porque no se logró demostrar la violación; y cuántas se archivaron por desistimiento del quejoso

Por otro lado, el nuevo Ombudsman puso en entredicho la eficacia del trabajo de su antecesor y del equipo de la Comisión. Informó que tan sólo en un trimestre de trabajo “abatió un rezago de cuatro años, de 2000 a 2003”.³ Ante lo cual si bien pudiera aplaudirse su eficiencia, debido a la falta de claridad y objetividad en el tratamiento de las quejas quedan en el aire varias dudas: ¿Fue ineficiente el trabajo realizado por la anterior administración? ¿Las quejas rezagadas, fueron adecuadamente tratadas y resueltas? ¿Simplemente fueron remitidas a las quejas archivadas por diversos motivos? Debe insistirse en que el Ombudsman tiene que ser más claro y objetivo en cuanto a explicar el tratamiento que se les brida a las quejas.

Con relación al tipo de quejas frecuentes debe destacarse, acorde al Cuadro 3, que se mantienen en los primeros lugares: prestación indebida del servicio público y detención arbitraria. Sin embargo el Ombudsman resalta un asunto relevante y preocupante, el incremento de la violencia por parte de las autoridades que violan los derechos humanos. En su Informe 2007 afirma que “El común denominador y signo a lo largo de 2007 en materia de derechos humanos es la violencia, reflejada en cada una de las autoridades y servidores públicos responsables de quebrantar los derechos fundamentales de los jaliscienses”.⁴ Nos parece importante y adecuado que el Ombudsman realice estos pronunciamientos y debe esperarse en congruencia, que realice campañas o acciones para impedir que se continúe con este trato violento.

² Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe Anual 2007*. (Guadalajara, CEDHJ, 2007). P. 12.

³ Palabras del Presidente de la CEDHJ, en la presentación del Informe. 28-II-2008

⁴ Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe Anual 2007*. (Guadalajara, CEDHJ, 2007). P. 30.

Cuadro 3: Quejas más frecuentes en los últimos cuatro años

Quejas más frecuentes	2003	2004	2005	2006	2007
Detención arbitraria	951	958	997	976	929
Prestación indebida del servicio público	819	737	1001	945	1021
Lesiones	608	824	798	691	714
Incumplimiento de la función pública en la Procuraduría	255	294	355	303	390

Nuevamente, y como todos los años (Cuadro 4), la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) es, y por mucho, la dependencia que encabeza la lista de las autoridades más señaladas como presuntas violadoras de los derechos humanos en Jalisco. Si se agrega el elemento de violencia (que agrava la situación), debería de esperarse que este año (2008), el Ombudsman definiera y actuara en torno a una estrategia más clara y decidida que buscara disminuir las violaciones cotidianamente cometidas por la PGJE. Es decir, no basta con detectar el problema, debería la Comisión definir una estrategia para atenderlo y resolverlo.

Cuadro 4: Autoridades frecuentemente señaladas por presuntas violaciones

Autoridad	2003	2004	2005	2006	2007
Procuraduría General de Justicia del Estado	725	792	764	700	718
DSP de Guadalajara	351	311	266	270	236
SSP Prevención y Readaptación Social	263	329	264	262	231
Secretaría de Educación del Estado	204	182	182	182	234
DSP de Zapopan	151	151	156	192	129

Orientaciones, conciliaciones y medidas cautelares

Una observación sobre las orientaciones. Durante 2007 las orientaciones aumentaron 16%, con relación a las orientaciones brindadas en 2006 (cuadro 5). Sin embargo numéricamente se ofrecieron menos orientaciones que en los años 2005, 2004 y 2003. De hecho las orientaciones ofrecidas en 2003 fueron 19.82% más que las ofrecidas en 2007. Obviamente la solicitud de orientaciones responde a las necesidades o intereses de la gente, así como de ciertas coyunturas o procesos, y no depende de la disposición del Ombudsman, en dado caso sólo cabe plantear la pregunta ¿Por qué la gente ha disminuido la solicitud de orientaciones?, ¿Le faltará información o no tendrá necesidad?

Con relación a las conciliaciones, el anterior presidente de la CEDHJ, Carlos Manuel Barba García, específicamente privilegió el mecanismo de la conciliación para atender problemas urgentes y no graves, de violación a los derechos humanos. En términos generales el “mecanismo de conciliación” debe ser empleado en asuntos que no implicaran violaciones graves a los derechos y que pudieran derivar en el resarcimiento del agravio. Teniendo en cuenta ese antecedente debemos observar (Cuadro 5) que el número de conciliaciones según el Informe 2007, fue aproximadamente 18% menor al de los años 2006 y 2005, y 34.62%

menor al de 2004. Lo anterior a pesar de que durante 2007 se reportó un ligero aumento de las quejas recibidas con relación a los dos años anteriores y fue similar al número de quejas recibidas en 2004.

Cuadro 5: Orientaciones, conciliaciones y recomendaciones

Año	Orientaciones	Quejas recibidas	Conciliaciones	Recomendaciones
2003	12,326	2,899	633	10
2004	11,029	3,064	696	11
2005	10,173	3,129	558	13
2006	8,298	2,602	557	7
2007	9,8826	3,058	455	16

En la medida que el actual Ombudsman tenía sólo unos meses en el cargo al escribir estas páginas, nos surgía la interrogante, ¿para atender con agilidad las violaciones a los derechos humanos, cuál será el papel del mecanismo “conciliaciones”, en la estrategia del nuevo Ombudsman?

Por otro lado, es de notar que en la estrategia de acción del Ombudsman nombrado en el 2007, se retomó y empleó el mecanismo conocido como “medidas cautelares”, para evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos. Según se menciona en el Informe 2007, cuando menos se han solicitado siete medidas cautelares a partir de su llegada a la Comisión, y la mayoría de éstas fueron atendidas y aceptadas por las autoridades. Debemos esperar del Ombudsman una evaluación objetiva sobre el uso y resultados de este mecanismo.

Las recomendaciones y el debate sobre su cumplimiento

Las recomendaciones son un mecanismo de gran importancia en la medida que resulta el recurso extremo de la Comisión ante casos graves de violación, se usan para resarcir el daño o para impedir que continúe perpetrándose la impunidad. Carlos Manuel Barba García, titular de la CEDHJ hasta mediados de 2007, afirmó que ante la relevancia de este mecanismo “cuando una recomendación no es aceptada en su totalidad, equivale al grado máximo de incumplimiento”.⁵

Debe tenerse en cuenta que los gobiernos de Jalisco han desdeñado las recomendaciones, sobre todo las emitidas con relación a las violaciones perpetradas por agentes de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Estas recomendaciones solían ser rechazadas o aceptadas y atendidas en forma parcial y limitada, lo cual, además de que era entendido como falta de voluntad política del Procurador, podía ser fácilmente identificado como una fórmula de respuesta para simular que atendían al Ombudsman.

⁵ *Mural* (27 de febrero 2004), 10B.

En términos generales la atención y respuesta a las recomendaciones en Jalisco puede considerarse pobre. De las cinco recomendaciones emitidas en 2002, sólo dos fueron plenamente aceptadas, lo cual no implicó que fueran cumplidas y se subsanara la violación. Entre 2003 y 2005, solo nueve de 34 recomendaciones (26.47%), fueron aceptadas sin restricciones, lo cual expresa el poco respeto e interés que las autoridades manifestaban por el recurso extremo del Ombudsman. Con relación al 2006, cuando diferentes instituciones aceptaban las recomendaciones, por parte de la Procuraduría no se observó voluntad e interés para aceptar y acatar las recomendaciones, sobre todo cuando éstas se relacionaban con prácticas de tortura. Fue evidente la descalificación y el desdén que el entonces Gobernador Francisco Ramírez Acuña y el Procurador realizaron al trabajo de la Comisión con relación a la recomendación 6/2006, que fue públicamente conocida como una macro recomendación por prácticas de tortura.

Cuadro 6: Relación entre la aceptación total o parcial de las recomendaciones

Año	Quejas recibidas	Recomendaciones	Aceptadas	Aceptadas parcialmente	No aceptadas
2003	2,899	10	1	2	7
2004	3,064	11	2	5	4
2005	3,129	13	7	6	0
2006	2,602	8	4	2	2
2007	3,058	16	9	7	0

De las 16 recomendaciones emitidas en 2007, las primeras seis fueron formuladas durante la gestión de Carlos Barba García y las diez restantes bajo la presidencia de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián.

Tres asuntos pueden resaltarse en torno a las recomendaciones de 2007:

- Es de llamar a la atención que en un trimestre de trabajo (finales de 2007), el nuevo Ombudsman hubiera dado salida a diez recomendaciones (más de las emitidas por Carlos Barba en 2006). Esto habla del interés por emplear las recomendaciones como estrategia de acción.
- Resulta gratamente extraño (Cuadro 6), que nueve de las 16 recomendaciones emitidas (56.25%) durante 2007, fueran aceptadas en su totalidad, lo cual podría hablar de una actitud diferente y más positiva del nuevo gobierno, ante las recomendaciones.
- Sin embargo (Cuadro 7), la Procuraduría continúa negándose a aceptar cabalmente las recomendaciones. De las siete recomendaciones que fueron aceptadas solamente en forma parcial (insistimos en que no implica acatamiento), seis eran dirigidas expresamente al Procurador General de Justicia del Estado, y cuatro de ellas se relacionaban con prácticas de tortura. Es decir, el nuevo Procurador continúa con la práctica de aceptar en forma parcial y condicionada las recomendaciones, por lo cual puede se mantiene la señal de desdén ante el trabajo de la Comisión.

Por lo anterior, no podemos compartir el optimismo del nuevo Ombudsman cuando afirma que “la aceptación de las recomendaciones emitidas por los casos comprobados de la tortura sientan precedente en el estado de Jalisco, ya que históricamente habían sido rechazadas por las autoridades involucradas”.⁶ El Ombudsman no debe perder de vista que las recomendaciones se aceptaron solamente de manera parcial como ya había sucedido en 2005, lo cual no fue garantía de que se atendieran. Es decir, la aceptación parcial no garantiza el acatamiento y cabal cumplimiento de las mismas

Cuadro 7: desglose de recomendaciones durante 2007

Causa	Autoridad	Estatus
1/ 2007. No se cita por solicitud expresa del agraviado.	No se cita por ser confidencial	Aceptada en su totalidad
2/ 2007. Violación del derecho de petición y de la propiedad o posesión, y del derecho a la legalidad y seguridad jurídica.	Presidente Municipal y pleno del Ayuntamiento, ambos de Chapala.	Aceptada en su totalidad
3/2007. Ejercicio indebido de la función pública.	Presidente Municipal de Tonalá, y pleno del Ayuntamiento de Tonalá	Aceptada en su totalidad
4/2007. Violación del derecho a la legalidad, a la seguridad jurídica y prestación indebida del servicio público.	Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, y Contralora del Estado.	Aceptada parcialmente
5/2007. Violación del derecho a la protección de la salud, a la vida y a la integridad y seguridad personal.	Presidente municipal de Zapopan, titular de la Junta de Gobierno de los Servicios de Salud y al Procurador General de Justicia del Estado	Aceptada en su totalidad
6/2007. Violación del derecho a la integridad y seguridad personal (tortura).	Procurador General de Justicia del Estado.	Aceptada parcialmente
7/2007. Prevenir la violación de los derechos a la salud, a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la información y a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.	Gobernador constitucional del Estado de Jalisco, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Estatal del Agua.	Aceptada en su totalidad
8/2007. Violación del derecho a la integridad y seguridad personal (tortura).	Procurador General de Justicia del Estado.	Aceptada parcialmente
9/2007. Violación de los derechos a la legalidad, libertad, integridad, seguridad jurídica personal, privacidad y trato digno.	Presidente Municipal de Tepatitlán de Morelos.	Aceptada en su totalidad
10/2007. Violación del derecho a la vida, así como a la legalidad y seguridad jurídica.	Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco.	Aceptada parcialmente
11/2007. Violación de los derechos a la integridad física y seguridad personal (tortura), así como a la legalidad y seguridad jurídica.	Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco.	Aceptada parcialmente
12/2007. Violación de la integridad y seguridad personal, de la legalidad y seguridad jurídica, la libertad y la privacidad.	Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado.	Aceptada en su totalidad
13/2007. Violación del derecho a la protección de la salud (negligencia médica) y a la vida.	Gobernador Constitucional de Jalisco, presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco.	Aceptada en su totalidad
14/2007. Violación del derecho a la vida.	Presidente Municipal de Guadalajara, y al director general de Seguridad Pública de Guadalajara.	Aceptada en su totalidad
15/2007. Violación de los derechos a la libertad, integridad física y seguridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica.	Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco.	Aceptada parcialmente
16/2007. Violación de los derechos a la integridad y seguridad personal (tortura) y a la legalidad y seguridad jurídica (incomunicación).	Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco	Aceptada parcialmente

⁶ Palabras del Presidente de la CEDHJ, en la presentación del Informe (28 de febrero de 2008)

Debe tenerse precaución en la medida que puede repetirse la fórmula de acatamiento simulado que se ha empleado en años anteriores. El Ombudsman debería considerar el empleo de un mecanismo de evaluación sobre cumplimiento cabal de sus recomendaciones que pudiera ayudar a ponderar en su justa dimensión, la voluntad política del actual Procurador. Obviamente se debería esperar como prueba de cumplimiento y buena voluntad por parte del Procurador, que se cumplieran las recomendaciones y se investigara, destituyeran o llevara a juicio a los servidores públicos que han cometido el delito de tortura u otras violaciones graves a los derechos de los ciudadanos, porque de no ser así, simplemente continuaríamos constatando la simulación de acatamiento.

Cultura de derechos humanos

Sobre el Consejo Ciudadano

En torno a la actuación de la Comisión apreciamos un Consejo Ciudadano que buscó mayor visibilidad pública. Emprendió acciones y realizó pronunciamientos con posturas sobre temas y problemas de derechos humanos, difundidos a través de los medios de comunicación. En este sentido orquestaron un concurso fotográfico sobre derechos humanos, que sirvió de marco para identificar la percepción de los ciudadanos sobre problemas de los derechos en Jalisco. Por otro lado, difundieron pronunciamientos y ocho boletines de prensa en torno a asuntos como la construcción de la presa Arcediano y la inactividad del COESIDA, además de que participaron en conferencias y en la mesa de Derechos Humanos de la Gran Alianza por Jalisco, promovida por el gobierno estatal.

También se aprecia que el Consejo ha buscado tener mayor incidencia en la actuación cotidiana de la Comisión a través de comisiones o comités de seguimiento temáticos o especiales (como el de violencia intrafamiliar y el Comité temporal para el seguimiento del caso Coesida), lo cual debería de ayudarles a dar un seguimiento más cercano a quejas y asuntos relevantes que llegaron a la Comisión.

Resulta interesante y habrá que dar seguimiento a la actuación de un Consejo que busca asumir mayor presencia en la acción, definición y seguimiento de los problemas vinculados a los derechos humanos, que se atienden desde la Comisión.

Difusión y presencia de la CEDH

Fue evidente con la entrada del nuevo Ombudsman, que se dio un giro y un impulso a la estrategia de difusión en la Comisión. Se triplicaron sus apariciones públicas y logró posicionar en los medios de comunicación sus recomendaciones.

De igual manera es de notar la presencia del Ombudsman o algunos visitantes en zonas del interior del estado, en zonas donde existen conflictos importantes, con el correspondiente informe público de su actuación a través de los medios de comunicación. Se puede resaltar su presencia y actuación en Colotlán y en la Sierra de Manantlán (particularmente en la Joya), y en el lugar donde se pretende construir la presa de Arcediano entre otros.

Formación en Derechos humanos

Al parecer con la entrada del nuevo Ombudsman, se pretende dar un impulso renovado a la formación en derechos humanos y a la relación de la Comisión con algunas agrupaciones de la Sociedad Civil. En su informe 2007 el Ombudsman afirma: “la principal condición para exigir el respeto de los derechos fundamentales es extender su conocimiento al mayor número posible de ciudadanos y de servidores públicos. De una forma integral, todos deben estar familiarizados con su significado y alcances: los ciudadanos, para hacerlos valer y exigir su cumplimiento, y los empleados al servicio del Estado, para ajustar sus actuaciones al principio de legalidad, centrado en respetar y hacer respetar sin objeciones los derechos humanos”.

Nos parece relevante el interés por generar una estrategia de información, sensibilización y formación sobre Derechos Humanos de cara a la sociedad. Como lo hemos sugerido con anterioridad, de emprenderse esta estrategia debería tomar muy en cuenta la formación en derechos humanos destinada a los jóvenes, en la medida que son el sector que comúnmente sufre el mayor número de violaciones en Jalisco.

La implementación de una estrategia formativa en derechos humanos, de cara a la sociedad, deberá ser un aspecto a tomar en cuenta y valorar para el año 2008.

Comentarios finales

El Ombudsman no puede simplemente decir que cumplió con atender y resolver las quejas que dejó pendientes de la administración anterior. Queda la impresión de que las quejas simplistamente son remitidas a una caja negra, y son dadas de baja como quejas archivadas por diversos motivos, pero en ningún caso este mecanismo debería ser usado para resolver el problema de saturación de las quejas que no logran ser atendidas, investigadas o resueltas. Para evitar este tipo de conjeturas la Comisión debe informar de forma pormenorizada, clara y objetiva, cómo se realiza el trámite de las quejas y porque se decide que las quejas terminen en este rubro. Debe esperarse mayor transparencia con relación a las quejas dadas de baja por motivos diversos.

Resultaría importante que el Ombudsman definiera una estrategia de acción con relación a la actuación de la Procuraduría de Justicia del Estado y la hiciera pública. En principio porque después de muchos años continúa siendo la institución que más quejas recibe, pero también por el nivel de violencia que se ha incrementado o detectado en 2007. La historia de la Comisión ha mostrado que no basta con denunciar los hechos violatorios un día al año (el día que se presenta el informe anual) o una vez al mes. Debe establecer una estrategia que busque atender de fondo el origen de las violaciones, para lo cual se requiere planificación y acciones cotidianas.

Una serie de aspectos visibles en la actuación del nuevo Ombudsman se relacionan con su manifiesto interés por acudir personalmente al interior del estado y tener una mayor presencia en medios. Esperamos que planifiquen y sostengan este tipo de propuestas.

El Ombudsman debe identificar que una recomendación parcialmente aceptada no es suficiente, en la medida que cada una de ellas da cuenta del recurso extremo de la Comisión

para atender y dar respuesta a casos graves de violaciones. La lucha por la vigencia de los derechos humanos no admite simulaciones, requiere de acciones certeras y contundentes. En cada recomendación el Ombudsman se juega su legitimidad y cada una de éstas debe representar una lucha ética por mejorar situaciones de injusticia que afectan a los jaliscienses y al Estado de Derecho. Consideramos que el Ombudsman debe hacer su mayor esfuerzo por que cada una de las recomendaciones sea totalmente aceptada, pero que además sea cabalmente cumplida. Sólo así se creará precedente y se reducirán los casos de violaciones que atentan contra la sociedad.

13. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030: un documento sin perspectiva de derechos

Por Francisco Macías Medina



13. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030: un documento sin perspectiva de derechos

Por Francisco Macías Medina

Para algunos, todavía es prematuro hacer evaluaciones profundas sobre el desempeño de la actual administración de gobierno estatal, ya que apenas ha rebasado su primer año de labores. Sin embargo, ya es posible hacer un balance y previsiones sobre cómo este gobierno ha actuado y hacia dónde se dirige, en este caso, en materia de derechos humanos. El presente artículo hace una doble revisión: por un lado profundiza en lo que el Gobierno planteó como el Plan Estatal de Desarrollo 2030, en donde marca claramente cuáles son sus estrategias de gobierno, en las cuales no observamos una voluntad expresa por desarrollar políticas públicas que busquen la promoción y defensa de los derechos humanos de la población; y por el otro, relata la amarga experiencia de más de quince organizaciones civiles que se sentaron en un ejercicio convocado por el gobierno del estado llamado “La Gran Alianza por Jalisco”, en donde se planteaba que fueran las organizaciones mismas quienes dieran una dirección con perspectiva de derechos humanos al Plan Estatal de Desarrollo. La mesa fracasó porque los acuerdos nunca se cumplieron. Así las cosas, estos dos elementos que constituyeron piezas fundamentales en la planeación de las acciones de la actual administración, no plantean un futuro nada halagador en materia de derechos humanos para el estado de Jalisco.

El proceso de planeación

Inicialmente, habría que preguntarnos por qué es importante contar con un Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco. La respuesta es que en dicho documento se debe crear, implementar y generar la forma en que se evaluará la política pública que pretenda realizar el Gobierno del Estado, ahora de forma transexenal, dado que pretende abarcar en sus indicadores hasta 2030. También es indispensable precisar que la obligación de planear las acciones de gobierno, se encuentra ubicada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en aquél capítulo que reconoce nuestros derechos fundamentales. Aunque su redacción no hable precisamente del reconocimiento de alguna libertad, sí indica que en el ejercicio de planeación, debe buscarse la participación de la sociedad, sin que se exista alguna fórmula que haga visible o exigible esta participación.

En el ejercicio de composición del Plan Estatal de Desarrollo (PED), el gobierno se propuso realizar un análisis que permitiera ajustar la visión, los propósitos y objetivos de las políticas que se estaban implementando en Jalisco. Para ello, se tomaron en cuenta de forma predominante algunos acuerdos internacionales de libre comercio suscritos por México; los compromisos comerciales con organismos multilaterales (ALCA); el anterior Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007; y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El único referente que fue tomado en cuenta y que tiene mediana relación con el tema de derechos humanos, es el de los objetivos para el desarrollo del milenio elaborado por la Organización de las Naciones

Unidas (ONU). Sin embargo, en todo este trabajo brillaron por su ausencia los tratados internacionales de protección de derechos humanos, así como los informes especializados de sus organismos. Por otro lado, de forma muy discreta se cita a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sin profundizar en dos de sus órganos más importantes: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este nuevo plan de trabajo hace referencia explícita a su antecesor y señala avances en 299 de los 324 objetivos, llevados a cabo en la administración de Francisco Javier Ramírez Acuña; entre ellos, la reducción en 55.7% de los delitos de alto impacto. Lo que no se menciona es que en el mismo periodo se incrementaron en más de 1000%, las inconformidades por tortura ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ),¹ además de que la sobrepoblación penitenciaria llegó a 102%, debido a la reforma penal que se llevó a cabo en el sexenio anterior. Estas contradicciones ponen en duda los resultados comunicados.

La mera intención de vincularse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), se antoja contradictoria con la idea de federalismo y la de autonomía municipal que buscan desarrollar soluciones desde la dinámica local, además de que en materia de derechos humanos este plan careció, de acuerdo a diversas organizaciones civiles, de una participación efectiva y directa de la sociedad, dado que la consulta se efectuó mediante Internet. Por otro lado, el Plan Nacional abandonó el tema de las libertades fundamentales como una política de Estado, intercambiándola por una política transversal de seguridad, e intencionó la defensa de derechos particulares como el de la propiedad y la libertad comercial.

El PED Jalisco 2030 le dedica un espacio a las asignaturas pendientes de la administración anterior, en donde refiere a los decrementos estatales en competitividad, entendida como “la habilidad de una región para atraer y retener inversiones”.² Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), cuyos estudios son un referente para los gobiernos federal y estatal en la construcción de sus planes de trabajo, Jalisco tiene un sistema político estable y funcional, pero le hace falta trabajo para ser más competitivo “en un contexto de economía abierta de mercado”.³ Ahora bien, no es que los derechos humanos se encuentren reñidos *per se* con la economía de mercado, sólo que es precisamente ésta la que ha provocado lo que el jurista italiano Luigi Ferrajoli refiere como “crisis del derecho”. Al existir predominancia de las actividades privadas sobre las decisiones públicas, aquéllas se constituyen en poderes fácticos sin encontrarse sujetas al control Constitucional, por lo que construir las planeaciones públicas teniendo como única guía éste tipo de datos, es apreciar de forma parcial la realidad y crear una validación de conceptos no incluidos en un marco de discusión democrática, transparente, pública y sujeta a control de la autoridad.

¹Pérez Verónica, César y Macías Medina, Francisco. “La tortura como marca de un sexenio perdido en materia de derechos humanos”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco. 2006*. CEPAD, México 2007, P. 15.

²Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) “Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas”. www.imco.org.mx/libroweb/03_capitulo1.pdf. Noviembre, 2007.

³Ídem.

El tema de los derechos humanos se menciona hasta el apartado “1.6 Retos para el Estado de Jalisco”. En este capítulo enumera algunos conceptos con el respecto y la difusión de los derechos humanos: la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, la erradicación de las prácticas racistas, la promoción y consolidación de la democracia, la educación en valores y prácticas democráticas, la correspondiente garantía de los derechos sociales y económicos, así como el “mejoramiento de la competitividad”, la lucha contra la corrupción, la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género.

Ejes estratégicos y propósitos generales del desarrollo en el Plan Estatal

Sólo nos referiremos a tres ejes que consideramos guardan una relación directa con los derechos humanos: desarrollo social, respeto y justicia y buen gobierno. De acuerdo a lo programado, en el primero de ellos las acciones se encaminarán a un ambiente digno, mediante el fortalecimiento del capital humano y el incremento del patrimonio natural, cultural y social, mientras que el relacionado al respeto y justicia, tenderá a la generación de un entorno seguro, en donde se incluye el aspecto jurídico; por último, el de buen gobierno tiene como propósito principal la eficiencia, honestidad, transparencia, rendición de cuentas y actuación “de acuerdo a la voluntad de la ciudadana”. En dichos ejes es notable la ausencia de la promoción y respeto a los derechos humanos.

Es hasta el espacio de políticas, en el que aparece la frase: “Respeto y cultura generalizada de los derechos humanos”, así como “seguridad pública eficaz y eficiente, con énfasis en el respeto a la dignidad humana”; aspectos que según se indica se integrarán en el Plan General del Ejecutivo 2007-2013 con una connotación transversal y en coordinación con los tres niveles de gobierno, mas no en el plan maestro cuestionado.

Desarrollo Social

Un aspecto positivo es que el PED Jalisco 2030 toma como parte de su análisis los indicadores de Desarrollo Humano contruidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En materia de educación, se prevé disminuir la desigualdad existente, aumentar el gasto público estatal, atender los rezagos en los niveles de escolaridad y aumentar la oferta para la educación media-superior. Sin embargo, el análisis omite señalar datos duros del incremento de 1997 a 2000 sobre el número de inconformidades presentadas en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), en contra de personal docente de la Secretaría de Educación Jalisco, en su mayoría por violaciones a los derechos del niño o niña, lo que colocó a dicha instancia en el quinto lugar de instituciones con más señalamientos.⁴

Al abordar el tema de la salud, se resalta la degradación ambiental en zonas rurales o en zonas urbanas marginadas, pero se aprecia simplemente como un riesgo sanitario, cuando el tema de fondo es la debida protección al derecho a la salud, considerado en el Artículo 4º de la Constitución General de la República y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Además se plantean disminuir los índices de mortalidad al nacer, la mortalidad

⁴Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe Anual 2001*. Guadalajara, CEDHJ. 2001.

infantil y materna por cáncer y diabetes, así como atender el problema de adicciones. En la asistencia social se hace referencia al tema de la violencia intrafamiliar con claras omisiones en indicadores de relevancia local, tales como el incremento en los últimos diez años en muertes violentas de mujeres que han llegado a más de 530 personas, o el dato de que en Jalisco una de cada dos mujeres reconoce haber sufrido violencia.⁵

Bajo el parámetro de vulnerabilidad, se incluyen grupos de personas que viven con alguna discapacidad, a los adultos mayores, niños y niñas, aspecto al que se busca responder con asistencia social para modificar las condiciones que impiden el “desarrollo integral del individuo”. Este apartado carece de una perspectiva de derechos humanos.⁶ Los indicadores de impacto manejados, hacen referencia a la disminución de los índices de agresión de mujeres menores de 15 años y más por familiares y violencia comunitaria, pero bajo un aspecto eminentemente cuantitativo, sin explicitar alguna acción generadora para eliminar o en su caso paliar el problema.

En el tema de pobreza, algunos de los impactos y metas para combatirla son el aumento de servicios básicos de vivienda, incremento del índice de desarrollo humano, así como “aumentar el porcentaje de familias con el servicio de Internet”.

Desarrollo ambiental

En el PED se ubica a Jalisco con una riqueza ecológica y de biodiversidad, pero con problemas de degradación de recursos del suelo, erosión severa y degradación biológica, o incendios forestales. En particular se reconoce que la cuenca Lerma-Santiago es de las más contaminadas en el país y representa un alto riesgo, sin embargo, al tratar el tema del agua, se considera a la cuenta Lerma-Chapala como de suma importancia en la región, ya que ahí se asienta la industria alimenticia, la metal mecánica, la petroquímica, hay cultivo intenso, porquerizas y aguas residuales. Respecto de la contaminación del agua el análisis del PED afirma que solamente se tratan 17% de las aguas residuales municipales, lo que coloca al estado entre aquellos que menos les importa sanear la contaminación de sus aguas. En general se detectaron 68 problemas ambientales sin especificar claramente a cuáles se refieren; para ello construyeron el “Índice de Presión Ambiental”, que es un catálogo de valoración de los problemas e impactos ambientales, en donde el índice más alto se denomina de alto riesgo y el más bajo como “no significativo”. De acuerdo con dicho índice, 47 municipios se encuentran entre los niveles de alto riesgo a riesgo significativo.

En resumen, se carece de indicadores concordantes con los objetivos, es decir, únicamente se plantea disminuir los Imecas, crear rellenos sanitarios e incrementar las áreas naturales protegidas; en el ámbito de las estrategias se reitera lo señalado en los objetivos, lo que se advierte violatorio de derechos humanos ante el propio análisis desarrollado por el Gobierno del Estado.

⁵ Ramos Ponce, Guadalupe. “Mujeres y derechos humanos en Jalisco en la era de la globalización”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco*. 2006. CEPAD, México 2007, P. 47.

⁶ Por ejemplo la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Eje de respeto y justicia

Uno de los desaciertos más notorios del PED Jalisco 2030, es que relaciona el tema de seguridad pública con el de justicia penal, ya que la primera es una función cuya responsabilidad es exclusiva del Ejecutivo, y la segunda se encuentra sujeta a límites y vínculos relacionados con el acceso a la justicia y al debido proceso penal, es decir, es una función de carácter de administración de justicia como un derecho fundamental.

El tema de inseguridad se ubica como un elemento que propicia falta de oportunidades para el desarrollo y de disminución de inversiones y de turismo, según lo señalado por el IMCO, cuyos indicadores para que exista un derecho confiable son: el índice de corrupción y buen gobierno, mercados informales, control de la piratería informática, incidencia delictiva, percepción de inseguridad (y no garantía del derecho a la seguridad), imparcialidad de los jueces, calidad de la justicia, duración de los procedimientos judiciales, índice de eficiencia en ejecución de sentencias, confiabilidad y agilidad en el registro público de la propiedad.⁷

Como factores de evaluación de la procuración de justicia se maneja lo relativo al bajo índice de recepción de denuncias por la ciudadanía de acuerdo a las encuestas elaboradas por el Instituto Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad (ICESI), en el que se reconoce la baja eficacia institucional.

Otro dato es que 83% de los delitos que se cometen son del fuero común y que en comparación con 2002, existe un decremento en el número de averiguaciones previas en un 24%; ello seguramente por la cifra negra de delitos, que estudios especializados han fijado en 92%. El documento precisa que los agentes del Ministerio Público deben ser capacitados y profesionalizados de acuerdo con “estándares internacionales”, además de establecer controles de confianza para garantizar la ética y la calidad del servicio, mas no el respeto a los derechos humanos.

En el análisis se separa a los delitos de alto impacto que perjudican el tejido social y que generan mayor daño económico al sector industrial, de los delitos de alta incidencia, entre los que se encuentra la violencia intrafamiliar y que corresponden a 54% de los delitos cometidas en Jalisco; no se hace referencia explícita al delito de abuso de autoridad o a aquellos cometidos por servidores públicos, pero sí se describen otras problemáticas en cuanto al acceso a la denuncia de delitos, trámite de mandamientos judiciales, así como la incidencia de delitos federales.

Respecto al personal policial, se reconoce su mala imagen que tienen frente a la ciudadanía, por lo cual se insiste en un modelo con mediciones de desempeño, fiscalización y supervisión, para lograr la eficiencia y eficacia, de ahí la necesidad de un sistema de control de confianza basado en el cumplimiento de la legalidad y principios de actuación, sin que explícitamente se mencionen los señalamientos constantes de la ciudadanía por violaciones de derechos humanos.

⁷ Op. Cit.

Derechos Humanos

Es hasta el apartado 5.1.13 que se habla expresamente de los derechos humanos, que definen como un consenso mundial sobre un determinado sistema de valores, es decir, se opta por una definición de contenido axiológico, aunque luego se complementa para referir que deben ser garantizados y reconocidos por el Estado, a través de la Constitución y las leyes.

Indica expresamente que a la Comisión Estatal de Derechos Humanos es a la instancia que le corresponde realizar esa defensa del pueblo por “actos administrativos o las omisiones de autoridades que no protegen la dignidad de todas las mujeres y hombres”, cuando debiera constituirse en una política transversal de todo ejercicio de gobierno.

Uno de los desaciertos más evidentes es la apreciación de que sólo a la CEDHJ como organismo público y autónomo, le corresponde defender los derechos humanos, demostrándose en el discurso la falta de voluntad del gobierno para ubicarse en su verdadero papel de garante y promotor de los mismos. En el apartado se limita a mencionar indicadores de quejas y orientaciones que en nada aportan a una evaluación objetiva; incluso se omite intencionadamente referirse al grave indicador de que la Procuraduría General de Justicia del Estado junto con otras corporaciones del estado, desde 1993 a la fecha se encuentran en los primeros sitios de autoridades que reiteradamente atentan contra las libertades fundamentales. Los principales atentados en ese lapso guardan relación con las lesiones, detención arbitraria y ejercicio indebido de la función pública, lo anterior independientemente de la identidad partidista de la administración⁸. Las acciones las resume en revisión del marco jurídico para responder a las demandas de la sociedad, acciones preventivas de capacitación y concienciación para servidores públicos, así como medidas punitivas para quienes cometan violaciones a los derechos humanos.

Es hasta el objetivo estratégico denominado PRO4, que se menciona: “Mejorar la procuración de justicia para hacerla accesible, profesional, con resultados efectivos para la población y el respeto a los derechos humanos”, sin embargo al analizar los indicadores y metas de impacto encontramos que como política solamente queda la “disminución en el número de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos conscientizando a las autoridades”; la meta es reducir mil inconformidades, sin mencionar los medios para lograrlo, aspecto que deja en entredicho la propia autonomía del organismo.

El fracaso de la mesa de derechos humanos de la “Gran Alianza por Jalisco”

A la luz de todo el análisis anteriormente expuesto, cabe recordar un proceso incompleto en donde la sociedad civil pudo haber aportado ideas y experiencias en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. A manera de contexto, tendríamos que recordar que de mayo a agosto del presente año, más de veinte organizaciones civiles y universidades que trabajan a favor de la defensa de los derechos humanos, así como diversos ciudadanos, se dieron a la tarea de hacer un documento que arrojara un diagnóstico preliminar sobre la situación de

⁸Regalado Santillán, Jorge y Moloensnik Marcos Pablo. *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, Cuadernos para la democratización 7, Ciesas y Universidad Veracruzana, México 2007, Pp. 54-59.

los derechos humanos en el estado y una serie de propuestas de trabajo para el Ejecutivo en esta materia. Este proceso se dio dentro del marco de “La Gran Alianza por Jalisco”, un mecanismo de participación ciudadana implementado por el gobierno de Emilio González Márquez, en donde en un primer momento se planteó como la vía ciudadana para incidir en el Plan Estatal de Derechos Humanos, y que actualmente, su objetivo se ha desdibujado respecto a sus ideas originales.

Después de cuatro meses de trabajo, los integrantes de la mesa temática de Derechos Humanos de la Gran Alianza por Jalisco decidieron retirarse de los procesos por unanimidad, debido a varias inconsistencias respecto a los acuerdos iniciales. La primera fue cuando la Secretaría de Planeación dio a conocer el primer borrador del Plan Estatal de Desarrollo, en donde encontramos todas las observaciones anteriormente expuestas en el documento, y que ya sea por omisión o por franca oposición, se encontraron elementos contrarios a los Derechos Humanos. La segunda fue que al pedir una explicación a las autoridades correspondientes, no hubo una respuesta adecuada en tiempo y en forma, y por desgracia, el debate se mediatizó y encontró un terreno estéril para la negociación. Hasta aquí el contexto.

Más allá de seguir un debate que origine la confrontación, en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD) reivindicamos la idea de que hoy más que nunca es necesario establecer un diálogo con el gobierno, que devenga en este caso, en reales políticas de Estado en materia de Derechos Humanos. La idea anterior podría parecer retórica, sin embargo, la creemos cierta, con algunos matices. El diálogo tiene que ser en igualdad de circunstancias y en un mismo nivel: la negociación entre la clase política y la ciudadanía tiene que trasladarse a un escenario de construcción de agendas comunes y de equilibrio de poderes. Un segundo matiz tendría que ver con la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de debate y diseño de políticas públicas. Finalmente, un tercer argumento gira en torno a superar esa barrera retórica de los nuevos gobiernos de “ciudadanizar” sus procesos y de encontrar mecanismos efectivos de colaboración entre Estado y sociedad civil.

Como organización creemos que la sociedad civil tiene que seguir buscando espacios de interlocución con el Estado, pero siempre cuidando que los escenarios de participación sean los idóneos. No hay recetas para construir estos escenarios, pero vale apuntar dos cosas: la sociedad civil tiene que explotar su capacidad de hacer señalamientos de orden moral frente a las labores del Estado; y ser una entelequia capaz de discutir los temas de su tiempo, que en nuestro caso, creemos, es un largo camino en la defensa y promoción de los derechos humanos.

En el comunicado de presentación del PED el 29 de agosto de 2007, la Secretaría de Planeación refería: “Este Plan fue construido para y por los ciudadanos de Jalisco con el fin de cumplir los anhelos que emanan de sus pensamientos”. Luego de una revisión exhaustiva al PED, diríamos que el ejercicio motivó participación, la cual quedó simplemente en el *anhelo* de que el gobierno cumpliera con su elemental tarea de respetar, garantizar y promover clara pero decididamente los derechos humanos.

Bibliografía

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe Anual 2001*. Guadalajara, CEDHJ. 2001.

Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO). “Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas”. www.imco.org.mx. Noviembre, 2007.

Pérez Verónica, César y Macías Medina, Francisco. “La tortura como marca de un sexenio perdido en materia de derechos humanos”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco. 2006*. CEPAD, México 2007.

Ramos Ponce, Guadalupe. “Mujeres y derechos humanos en Jalisco en la era de la globalización”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco. 2006*. CEPAD, México 2007, P. 47.

Regalado Santillán, Jorge y Moloensnik Marcos Pablo. *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, Cuadernos para la democratización 7, Ciesas y Universidad Veracruzana, México 2007, Pp. 54-59.

14. Mezcala, un pueblo coca en la defensa de su memoria

Por Blanca Rocío Martínez Moreno



14. Mezcala, un pueblo coca en la defensa de su memoria

Por Blanca Rocío Martínez Moreno

La comunidad indígena coca de Mezcala de la Asunción, Municipio de Poncitlán, Jalisco, es un pueblo que históricamente se ha caracterizado por la defensa de su territorio y el respeto a sus usos y costumbres. Los vestigios más antiguos que muestran la antigüedad de la cultura coca se refleja en los petroglifos y pinturas rupestres que se encuentran dentro del territorio de Mezcala y que la población los identifica como símbolos representativos de la “gente antigua” (antepasados) que habitó y pobló en un principio el pueblo de Mezcala.

En tiempos prehispánicos, el pueblo coca comprendía una gran extensión territorial. Cuando llegaron los españoles al territorio occidental de Mesoamérica, las expediciones de Nuño de Guzmán se introdujeron por primera ocasión a este territorio por la zona noreste del Lago de Chapala en febrero o marzo de 1530,¹ y encontraron una comunidad que “habitaban la región lacustre al sureste del actual estado de Jalisco en donde se concentran los lagos de Chapala, Cajititlán, Atotonilco, San Marcos, Zacoalco y Sayula. La mayoría de sus comunidades se localizan en vegas o valles, lo que podría significar que su asentamiento en la región ocurrió antes del periodo Posclásico.”²

Es importante mencionar que actualmente esta cultura sólo la reivindica la comunidad indígena de Mezcala. Este problema tiene su origen, como lo mencionan algunos de los habitantes de la comunidad, “cuando nos empezaron a preguntar si somos indígenas”.

Actualmente, la comunidad indígena coca de Mezcala, se encuentra envuelta en un sin fin de violaciones a sus derechos humanos, aunque sería más preciso decir: a sus derechos históricos que como pueblo han conseguido. En febrero de 2008, la comunidad realizó una de sus asambleas ordinarias que celebra cada primer domingo de mes, en una zona conocida como “El Pandillo”, justamente donde se localiza una de las invasiones ilegales a su territorio. En este lugar, la comunidad dio a conocer un escrito que habla de la problemática alrededor de estos derechos históricos, que denominaron como “Declaratoria Mezcala” (ver recuadro).

Esta declaratoria se puede leer como una radiografía de las problemáticas que está enfrentando la comunidad indígena coca de Mezcala. Como se expresa en el escrito, la problemática se ha intensificado durante el año 2007 y 2008. Por parte del INAH-Jalisco, Secretaría de Cultura y Turismo del estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Poncitlán, han trabajado en la isla de Mezcala, sin ninguna autorización por parte del gobierno tradicional de la comunidad (Asamblea General de Comuneros), con el argumento de que es un patrimonio nacional y por

¹Carolyn Baus de Czitrom, *Tecuexes y Cocas dos grupos de la región Jalisco en el siglo XVI*, INAH, México, 1982. P. 53.

²Carolyn Baus de Czitrom, *Ibíd.* P. 55.

tanto, ya no le compete al pueblo, paradójicamente cuando es él quien se ha encargado de su cuidado por lo menos en los últimos 500 años. Ante este argumento la población de Mezcala reafirma su posicionamiento de no permitir el despojo de un lugar que guarda su historia ni mucho menos convertirlo en un espacio turístico y no histórico.³

Es importante destacar lo relativo a la Ley Indígena aprobada el 30 de diciembre de 2006, que entró en vigencia en el año de 2007, impulsada por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado y presidida por el diputado Mario Reyna Bustos, del Partido Acción Nacional, en el “proyecto de ley sobre derechos y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas del estado de Jalisco”, donde se desconoce a Mezcala como comunidad indígena, por no “mostrar” diferentes elementos como la lengua, vestimenta, entre otros, que caracterizan normalmente a una comunidad. Sin embargo, dicha ley viola el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y los Acuerdos de San Andrés, donde en ambos casos, el Estado mexicano, firmó pactos que señalan que cualquier pueblo que se reivindique identifique como pueblo originario-indígena, lo es. En el caso de la comunidad indígena coca de Mezcala, es indudable los diferentes elementos que como comunidad han resguardado, como por ejemplo, su territorio, su gobierno tradicional, sus danzas tradicionales, fiestas comunitarias, sus islas, símbolo de su historia de resistencia, por lo que parece que al gobierno del estado de Jalisco, no le interesa comprender y reconocer, a los diferentes pueblos indígenas que habitan en el estado de Jalisco, aun cuando a la par promueve a Mezcala como un lugar turístico, listo para invertir, en un lugar lleno de historia, de cultura, la misma que desconoce en dicha ley.

Estos dos escenarios podrían explicar las condiciones en las que se encuentra la comunidad, sin embargo en la cotidianidad se desglosan un sin fin de violaciones, pues como la gran mayoría de las comunidades indígenas del país, del mundo, viven en un contexto de extrema pobreza, falta de empleo, mala educación, mala salud, poca información, invasión y privatización a sus territorios, poco acceso a la justicia, alto índice a la violación de los derechos humanos de un pueblo y su historia.

Esta es la realidad en la que se encuentran los pueblos originarios en nuestro país, y por el escenario que vemos, no hay ninguna intención del gobierno de cambiar esta situación, pues como menciona uno de los miembros de la Asamblea General de Comuneros, las cosas van a cambiar cuando el gobierno venga a Mezcala y en lugar de querer poner una tiendita en la Isla, venga y ponga un hospital, una escuela, o cuando dejen de darnos las miserias de las ayudas “PROGRESA” y vengán a darnos empleos y pago justo a nuestro trabajo.

³ Como ejemplo podemos decir que en este lugar se escenificó una de las batallas de independencia en los años de 1812-1816. Cada 25 de noviembre la comunidad de Mezcala conmemora a los insurgentes que participaron en esta resistencia.

Declaratoria de Mezcala

Ante los diferentes intentos y acciones de despojo, desprecio, explotación y exclusión que el Estado Mexicano ha inyectado en los lugares más pobres del país como nuestro pueblo, la comunidad indígena de Mezcala, es que nosotros tenemos que enfrentar la nueva guerra de conquista. Y no es de otra manera que denunciando al mal gobierno y trabajar en nuestras comunidades por la autonomía de nuestros pueblos, el respeto a nuestras autoridades tradicionales, a nuestros territorios y por lo tanto a nuestros usos y costumbres.

Actualmente en nuestra comunidad con la introducción de una carretera, que si bien ha venido a facilitarnos tiempo y trabajo, también hemos visto que ha sido la carretera la columna vertebral del monstruo capitalista, pues con ella se ha empezado a desatar un gran interés por nuestro territorio, o sea que hasta ahora comprendimos que la carretera no fue hecha para nosotros, sino que era para su gran proyecto turístico.

Los planeadores de esta destrucción a nuestro territorio es el Ayuntamiento de Poncitlán, junto con el gobierno del estado con las secretarías de turismo y cultura, utilizando al INAH como el mediador, o como su instrumento justificativo para entrar a nuestro territorio.

Nuestra comunidad es dueña de más de 3,600 hectáreas de territorio y la posesión de la Isla de Mezcala, los responsables de su cuidado es la Asamblea General de Comuneros, máxima autoridad tradicional. En el territorio que incluye la isla, hay bosque, ojos de aguas, pinturas rupestres, petroglifos, monumentos históricos que desde la mirada del rico, el político, el empresario, nuestra historia y territorio se convierte solo en una mercancía.

Nuestra historia, nuestros abuelos nos han enseñado a defender lo nuestro, así que de la misma manera que ellos empiezan a anunciar su gran proyecto de turismo para el rico sobre el pobre, sobre nuestro pueblo y su historia, nosotros de igual manera les presentamos el sentir de nuestra comunidad:

1. El ayuntamiento de Poncitlán ha ignorado a nuestras autoridades tradicionales, la asamblea general de comuneros máxima autoridad, en las decisiones sobre el uso y destino de las tierras de la comunidad. El ayuntamiento ha otorgado las concesiones sobre la Isla, cuando el dueño es la comunidad de Mezcala, de la misma manera avaló los permisos al club de motociclistas Enduro Guadalajara, presentándose como el dueño de nuestro bosque y convirtiéndolo en pistas de carreras, así como los permisos otorgados al rico invasor Guillermo Moreno Ibarra para la construcción de su mansión dentro de nuestro territorio. Sin embargo, no han sido las únicas violaciones que el ayuntamiento de Poncitlán ha hecho a nuestro gobierno tradicional, sino que hay una historia de desprecio, y ahora, que ven el dinero en las tierras de Mezcala, es que quieren componerlo, poniendo carretera, restaurando la isla, pintándolo nuestro pueblo, promocionándolo como un lugar turístico, pero nomás no saben que van hacer con un pueblo y su historia...
2. La Isla, corazón de la comunidad, símbolo de nuestra historia de resistencia, es la que

ahora esta más amenazada por la avaricia del hombre. Nosotros estamos contentos que se esté trabajando para cuidar de ella, pues como decimos es el corazón de la comunidad, solo que no vemos bien que quieran convertir nuestra historia en un negocio. Negocio que quieren disfrazar con la declaratoria del INAH como monumento histórico cultural y que este lo utilizan para justificar el desalojo de los chayoteros que siembran en la isla. Los funcionarios del INAH, Secretaria de Cultura y Turismo junto con el Ayuntamiento de Poncitlán, informaron que a raíz de la restauración de la Isla, el progreso va llegar a Mezcala, pues vamos a poder vender agüitas o refresquitos, ha pero eso si aclararon que a los chayoteros o pescadores que trabajen en la isla, van a poder ser jardineros o vigilantes; el INAH, secretaria de Cultura y Turismo y Ayuntamiento de Poncitlán pues estarán en la mejor disposición de administrarlo a través de un Fideicomiso. La comunidad indígena de Mezcala ve que al desalojar a los chayoteros, pescadores y por tanto a la población en general de la isla y al crear un organismo que administre la isla, es una privatización de la isla, ellos dicen que no, que ahí es de todos, pero ellos ponen las reglas, cuando la isla es y ha sido parte de nuestro territorio. Nosotros igual que ellos creemos importante que hay que dar a conocer al país una de las historias indígenas más dignas, solo con dos bases: 1. Los dueños de la Isla, el pueblo de Mezcala, no se sale de ella y 2. Nadie tiene que pagar por entrar a conocer nuestra historia.

3. En la parte alta de nuestros cerros entre el bosque y la vista del lago, es donde tenemos la invasión del rico empresario Guillermo Moreno Ibarra que junto con el traidor a la comunidad Cresenciano Santana, roban alrededor de diez hectáreas a la comunidad. A pesar de que el terreno invadido esta en juicio desde el año de 1999, o sea ya ocho años, ellos siguen expandiendo, escarbando, explotando ojos de agua de la comunidad, sin mencionar su comportamiento agresivo y chantajista a nuestra gente Ellos invaden esta área de uso común de la comunidad, además de ser área forestal, su invasión es evidente, tan solo hay que voltear al cerro, ahora hay que esperar a que el Tribunal Agrario número XVI vea lo mismo que nosotros, o sea que volteé al cerro también y vea la mansión que han construido dentro de nuestro territorio, sin ningún permiso o compra de terrenos a nuestras autoridades, pero solo al rico se le ocurre construir castillos en el aire. Ahora esperamos la sentencia del tribunal sobre su invasión.
4. El territorio de nuestra comunidad sigue siendo comunal, igual que nuestros abuelos la tenían hace más de 500 años, nosotros seguimos conservándola, sin embargo, cada vez es más difícil, pues si no es el PROCEDE (el cual se rechazo, por ocultar el engaño de la privatización de las tierras), inventan otras leyes o programas, como actualmente el ayuntamiento de Poncitlán está promoviendo un Plan de Desarrollo Urbano de Mezcala, en el cual busca adjudicarse el derecho a decidir el uso y disfrute de los terrenos en Mezcala, sin embrago, ellos nunca han consultado al pueblo de Mezcala y mucho menos informar, pedir permiso a la asamblea general de comuneros sobre dicho plan, por lo cuál es invalido este. De la misma manera la actual ley

estatal indígena, desconoce a Mezcala como comunidad indígena coca, aún no sabemos cuáles son sus requisitos para decidir quién sí o quien no es indígena. Estos dos creemos sólo buscan borrar –ignorar nuestros gobiernos tradicionales, usos y costumbres, la historia, por eso nunca les importó consultar a nuestro pueblo.

5. Ahora que hemos vistos que las ayudas del gobierno sólo llegan si hay que recoger algo, o sea que nada es gratis, vemos la manera de organizarnos y salir adelante como pueblo, pero sin vendernos, con nuestras tierras y nuestra historia. Nosotros igual que los más pobres de este país queremos salud, educación, trabajo, techo, tierra, alimentación, eso es para nosotros el progreso del pueblo, no un centro turístico administrado por gente ajena a la comunidad.
6. La comunidad sólo se emplea del cultivo del chayote, calabaza, trabajo que llega a pagarse hasta cinco pesos una caja de 27-29 kilogramos; mientras los pescadores 10 kilo de pescado y ahora nuestros jóvenes trabajan en maquiladoras de muerte, ganado 500 pesos semanales, así que a la mayoría de nosotros nos toca emigrar de nuestro pueblo a los Estados Unidos, a buscar trabajo, así que vemos la necesidad de comenzar a realizar diferentes proyectos comunitarios ya sea turísticos o productivos, siempre y cuándo nosotros seamos los dueños, pues ya hemos visto que el progreso no llega cuándo el rico invade tus tierras, como es el caso del pueblo de Ajijic, donde el progreso llegó con los norteamericanos, pero sólo hay trabajos de miseria de criados, y ya sin tierra. Así que nosotros sí queremos el turismo, pero siempre y cuando nosotros seamos los dueños no los criados. No estamos contra el progreso como nos dice el empresario, el gobierno, pero queremos un progreso que no nos excluya. Así que sí a la gasolinera, pero si el dueño es el pueblo, sí a los hoteles, restaurantes, cabañas, todo, siempre y cuándo lo manejemos nosotros mismos.

Ante esta ola de problemas, vemos la necesidad de:

- Fortalecer-cuidar-defender a nuestra Asamblea General de Comuneros, máxima autoridad tradicional en nuestro pueblo.
- Informar a otras comunidades indígenas del país y a la sociedad civil de los diferentes ataques del que estamos siendo víctimas.
- Hacer respetar nuestro derecho a la tierra del cual hemos gozado más de 500 años, gracias a la defensa de nuestros antepasados.

A T E N T A M E N T E

**Asamblea General de Comuneros de la Comunidad Indígena de Mezcala
3 de febrero de 2008**

15. Diagnóstico sobre el estado y vigencia de los Derechos Humanos en el Sur de Jalisco

Por Jorge E. Rocha Quintero



15. Diagnóstico sobre el estado y vigencia de los Derechos Humanos en el Sur de Jalisco

Por Jorge E. Rocha Quintero

El Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (CEPAD) y el Programa Institucional de los Derechos Humanos y la Paz (PIDHP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), llevaron a cabo entre los años 2006 y 2007 un trabajo de investigación a la población general del Sur de Jalisco, para desentrañar cuál es la situación de los derechos humanos en esta región del estado, sobre todo lo concerniente a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; además de algunos tópicos sobre seguridad pública y participación ciudadana.

Este trabajo de investigación tiene varias virtudes que es preciso señalar y que lo convierte en una información que puede resultar pertinente y oportuna para todas y todos los interesados, tanto en la temática de los derechos humanos, como en las personas que viven o desempeñan sus labores en el Sur de Jalisco.

La primera virtud es que es uno de los trabajos de investigación y de exploración más recientes sobre esta región. Los últimos documentos que se pudieron encontrar fueron realizados entre 2004 y 2005, por lo tanto esta investigación resulta ser una de las más novedosas sobre este territorio. En este sentido el reporte final actualiza datos y situaciones anteriores que se venían dando en el Sur de Jalisco y agrega tópicos que no se habían estudiado anteriormente.

Su segunda virtud: es una investigación que se realizó en clave territorial, que en este caso fue la región administrativa 06 Sur, la cual tiene como sede a Ciudad Guzmán, y que está compuesta por 16 municipios. En otros trabajos se contemplan como regiones de análisis a municipios o incluso pequeñas comunidades. En el presente estudio se retoma la región en su totalidad; y desde lo que se pudo encontrar, hay pocos documentos que tienen esta característica.

La tercera virtud que tiene esta investigación es que es la primera que se realiza con la temática y el abordaje de los derechos humanos. Ya se han elaborado otros trabajos que tomaban como marco de referencia el desarrollo local, la sustentabilidad, la dinámica económica, las cuestiones culturales y todo lo referente a la participación ciudadana, y aunque en algunos de estos estudios se llega a contemplar ciertos derechos, no hay un trabajo que recupere información de éstos de forma integral. Por lo tanto es la primera en su tipo, pero con una particularidad más, y que es su cuarta virtud; y es que no se desarrolla el tema de los derechos

humanos con un tratamiento a nivel de casos particulares como comúnmente se hace, sino que se retoma la visión general de la población sobre el tema; lo anterior resulta novedoso en los estudios que tienen como objeto de investigación los derechos humanos.

Por tanto, resulta pertinente y oportuna la realización de este trabajo, que se configura como un estudio pionero y que más que pretender agotar la agenda de investigación en el tema y en la región, lo que se busca es que se susciten más preguntas, más estudios, investigaciones y trabajos que a fin de cuentas redunden en la construcción de una mejor sociedad a partir de generar y socializar información que puede resultar útil para todos los actores sociales que trabajen en la construcción de una sociedad donde se respeten de forma plena y cabal los derechos de todas y todos.

Contexto de la región Sur de Jalisco

Jalisco es un estado de la República mexicana localizado en el occidente del país. Se le ha calificado junto con los estados de Nuevo León, el Estado de México y el Distrito Federal, como uno de los territorios más dinámicos de México. Esta entidad cuenta con una de las ciudades más prósperas en América Latina (la Zona Metropolitana de Guadalajara) y con uno de los centros turísticos más importantes del país (Puerto Vallarta). Jalisco es territorio por el que atraviesan varios de los ejes de crecimiento o corredores del desarrollo más importantes de México. El primero va desde el estado de Tamaulipas (límitrofe con Texas, Estados Unidos) y desemboca en el puerto de Manzanillo, en el estado de Colima, para salir desde allí al océano Pacífico. El segundo corredor pasa por todo el noroeste de México y tiene como punto de llegada el estado de California, EU. El tercer corredor conecta a la ciudad de Guadalajara con la capital del país, la Ciudad de México. Esta condición ha generado una inserción del estado en los mercados globales de múltiples formas, por ejemplo, alrededor de Guadalajara se intentó desarrollar un complejo parecido al Valle del Silicio en California, Estados Unidos; este proceso generó la instalación de muchas empresas de microelectrónica (IBM, Lucent, Siemens, Sanmina-SCI, Jabil, Flexitronics, entre otras) y la creación de varios parques tecnológicos y de software.

Igualmente, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), tiene como actividades económicas básicas el comercio, el ofrecimiento de servicios especializados, una amplia oferta educativa, turismo y actividades culturales. Sin embargo, además de la industrialización y el ofrecimiento de servicios para todo el Occidente de México, una de las características más importantes de la entidad es la actividad agrícola, pecuaria y forestal. Jalisco es el primer productor de maíz, leche, huevo y carne de cerdo en el país, y se encuentra en los primeros lugares de producción de otros productos agrícolas, entre los que destacan el agave azul, a partir del cual se produce el tequila. Estas actividades también se han incorporado a las lógicas globales, y el Sur del estado es uno de los territorios donde estas dinámicas están más presentes.

Es preciso especificar que el sur de Jalisco, desde una dimensión cultural, abarca un amplio territorio, y que a partir de la regionalización emprendida por el gobierno del estado en 1995,

el Sur de Jalisco se dividió en cuatro regiones administrativas: Costa Sur, Sierra de Amula, Sur y Sureste. La región Sur contiene las subregiones denominadas Valles, Domos, Llanos y Altiplano, que en cierta forma agrupan y diferencian espacialmente la identidad cultural, paisajística y productiva al interior de la región. El total de la superficie regional son 6,038 km² (7% del estado), repartidos en 16 municipios, que según datos del INEGI en 2005 habitaban 312,962 personas. En función de sus características ecológicas, la región contiene tres grandes tipos de unidades espaciales que podemos agrupar en: el Valle de Sayula-Zapotlán, el Llano Grande y las sierras que incluyen Tapalpa, El Tigre, Nevado de Colima y Halo.

La subregión Valles, conformada por los municipios de Zapotlán el Grande, Zapotiltic, Tuxpan, Tonila y Gómez Farías, se encuentra alrededor de 55% de la población regional, orientada principalmente al sector terciario y al desarrollo de actividades industriales y extractivas de material geológico. Esta subregión es la más dinámica y rica económicamente; tomando como referencia la captación de ahorros, representa 70% de toda la región Sur y el ahorro *per cápita* es cinco veces mayor que en las otras tres subregiones.

La subregión Domos está constituida por los municipios de Amacueca, Atoyac, Sayula, Techaluta, Teocuitatlán y Zacoalco, siguiéndole en importancia económica y demográfica a Valles, en estos municipios habita 28% de la población regional, distribuida de manera más o menos equilibrada entre los sectores productivos. Por las características fisiográficas del lugar, la agricultura se practica de manera intensiva, ya que cuenta con grandes superficies de riego para cultivo de alfalfa para dentro y fuera de la región, así como hortalizas de alto costo para exportación. Asimismo, existe variedad en las actividades primarias incluyendo la recolección y la caza, fenómeno favorecido por la disposición de diferentes ecosistemas que van desde la laguna hasta la montaña. Aunado a esto, la pitaya de Techaluta y los equipales de Zacoalco son productos de larga tradición e identidad, muy reconocidos en todo Jalisco.¹

En el Altiplano, compuesto por los municipios de Tapalpa y Atemajac, el turismo es una actividad importante, pero se localiza en unas cuantas localidades, especialmente en las cabeceras. La riqueza paisajística de sus montañas, sumada al turismo, son factores que han detonado un rápido crecimiento poblacional, posicionándolos como los dos municipios con más alto crecimiento demográfico regional entre 1990 y 2000. Esto ha implicado la apertura de muchos fraccionamientos campestres que atraen a personas de otros lugares, sobre todo de la ciudad de Guadalajara. Aunado a lo anterior, está presente el aprovechamiento maderero de los bosques con importantes cacicazgos. En estas condiciones, el cultivo de la papa es de los más importantes desde hace una década.²

La subregión Llanos incluye a los municipios de San Gabriel, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo; como referencia, estos tres municipios tienen en conjunto la misma población que hace diez años. En esta zona, la mayor parte de las tierras productivas son de temporal, donde se cultiva principalmente maíz; el chile, garbanzo y cacahuete son productos con los

¹ Ochoa, Heliodoro. *Escenario del Sur de Jalisco*. Inédito, ITESO, México, 2004.

²Op. Cit.

que la gente identifica al lugar. En estas condiciones unas cuantas agroindustrias han sabido aprovechar la riqueza agrícola del lugar y la disponibilidad de mano de obra, desarrollando infraestructura y acondicionando tierras para cultivo intensivo (incluyendo invernaderos) con resultados excelentes en términos de ganancias.³

El sur de Jalisco cuenta con una historia de movimientos sociales que tienen como origen, tanto a la Iglesia católica y grupos campesinos, como a gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN), que han dado pie a una dinámica social intensa y muy particular. La Iglesia goza de una presencia importante a través de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), modelo surgido desde hace 40 años a través de la teología de la liberación y la opción preferencial por los pobres; por parte del gobierno aparecen grupos sociales promovidos por el PRI desde el antiguo movimiento agrarista, y ligados a dos importantes cacicazgos en la región;⁴ finalmente encontramos a los grupos sociales vinculados al PAN, que desde hace 15 años empezaron a gobernar distintos municipios, y que incluso ahora tienen una importante presencia a nivel estatal y nacional.⁵

En el sur de Jalisco el fenómeno de la alternancia política es notable, ya que sólo un municipio no ha experimentado el cambio de partido en el poder en los últimos años. La razón de los cambios en particular responde a las dinámicas locales, pero sin duda la capacidad de la clase política de cambiar de partido y la conciencia social que se ha generado en la región a través de los trabajos de la Diócesis de Ciudad Guzmán influyen en las posibilidades de la alternancia de partidos.

En la región existe la presencia de actores sociales de especial relevancia: la Diócesis de Ciudad Guzmán, Poder Ciudadano Jalisco, la Red de Alternativas Sustentables Agrícolas, el Sistema de Financiamiento Rural Alternativo y algunas organizaciones civiles como Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo (ACCEDDE), el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario (IMDEC) y el Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO). Además, desde hace varios años la universidad ITESO ha trabajado intensamente en procesos de intervención social.

Metodología de la investigación

El diagnóstico se realizó a través de una encuesta de 131 preguntas,⁶ divididas a su vez en cinco dimensiones de trabajo: capacidades humanas básicas; sustentabilidad y medio ambiente; autonomía, participación ciudadana y gobierno local; seguridad pública, delincuencia y sistema de justicia; y por último, género y cultura. Estas dimensiones, a su vez,

³Op.Cit.

⁴Las familias García Paniagua (Sayula, Cuautitlán, Autlán) y Zuno Arce (Tuxpan, Zapotlán).

⁵El actual Secretario de la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) a nivel federal (Alberto Cárdenas Jiménez) es parte de este grupo.

⁶Esta encuesta puede consultarse en la sección de Anexos, de la versión completa del “Diagnóstico sobre el estado y vigencia de los Derechos Humanos en el Sur de Jalisco. DESCA, Seguridad Pública y Participación Ciudadana”. Ver: www.cepad.org.mx/panel/pdf/D.pdf.

están compuestas por variables que permiten desagregarse en información, principalmente cuantitativa; las variables fueron retomadas del tesauro de la UNESCO.

La encuesta se aplicó en los 16 municipios de la región Sur de Jalisco, con el siguiente muestreo:

Municipio	numero de encuestas
Amacueca	9
Atemajac de Brizuela	10
Atoyac	13
Gómez Farías	20
San Gabriel	21
Sayula	56
Tapalpa	25
Techaluta	5
Teocuitatlán	16
Tolimán	14
Tonila	11
Tuxpan	52
Zacoalco de Torres	41
Zapotiltic	44
Zapotitlán de Vadillo	10
Zapotlán el Grande	153
Total	500

El instrumento fue trabajado entre junio de 2006 y febrero de 2007, principalmente por miembros de Poder Ciudadano Jalisco, del CEPAD y del PIDHP, así como alumnos de la Universidad ITESO, que fungieron como voluntarios o prestadores de servicio social.

El cálculo para estimar el número de encuestas aplicadas, fue por medio de una fórmula de muestra estratificada. En este tipo de trabajos de investigación, cuando una población rebasa las 100 mil personas (como es el caso de la región Sur de Jalisco), el mínimo de la muestra debe ser de 382 personas (con un error máximo aceptable de 5% y un nivel de confianza de 95%).⁷ Para el caso del presente trabajo, la muestra se llevó hasta las 500 unidades, y el número de encuestas por municipio se hizo de acuerdo al número de población. La designación de los encuestados fue al azar con visita domiciliaria.

Estado y cumplimiento de los derechos humanos en el Sur de Jalisco

Los principales hallazgos de esta investigación se presentan en dos grandes partes: la primera se refiere al nivel de cumplimiento de los derechos humanos estudiados en la investigación y la segunda desentraña las principales dinámicas sociales que muestra esta región a partir

⁷La región sur de Jalisco se conforma por 16 municipios, en los que según datos del INEGI en 2005, tiene una población de 312,962 personas.

de los datos obtenidos. En lo que se refiere a los llamados Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) los principales resultados se detallan a continuación:

Derecho a la alimentación

De acuerdo con la encuesta realizada, para 65% de los entrevistados, los alimentos tienen un alto costo; el 28% afirma que hay una deficiente distribución de los alimentos, ya que para obtenerlos es necesario trasladarse a los espacios urbanos. También resalta que 34% consideran que están mal alimentados. Con esta información se puede inferir que el derecho a la alimentación en el Sur de Jalisco no es universal, ya que se dificulta su acceso por los precios, hay problemas de distribución y la calidad de la alimentación no se cumple a cabalidad.

Derecho a la educación

La encuesta arrojó que sólo 29% de los entrevistados logró concluir la primaria, 28% la secundaria y sólo 20% ha tenido acceso a la educación superior. Con esta información podemos decir que sólo una tercera parte de la población cumplió con la educación que se considera obligatoria. Por lo que nuevamente tenemos que la universalidad de este derecho no se está cumpliendo.

Derecho a la información

En cuanto a este derecho, 70% de los encuestados considera que los municipios del Sur de Jalisco no son transparentes. El 40% afirma que no se informa sobre ningún tema y sólo 9% dice que los gobiernos locales dieron a conocer su información sobre los sueldos de los funcionarios públicos. Los datos de la investigación muestra que el cumplimiento del derecho a la información en esta región tiene un nivel de cumplimiento muy precario.

Derecho a la salud

Este rubro resultó ser uno de los derechos que presumiblemente tiene pocas condiciones de cumplimiento. El 22% de la población de esta región no tiene acceso a ningún tipo de servicios de salud. En contra parte 4% paga algún tipo de seguro privado. De la población que sí tiene acceso a estos servicios, 39% acude al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 8% está afiliado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y 38% se atiende en los servicios municipales, ya sea en la Secretaría de Salud o en el Seguro Popular. La información que maneja el INEGI contrasta con estos datos, ya que según ellos 65% se atiende en el IMSS y 11% en el ISSSTE. El problema de salud pública más importante para la población del Sur de Jalisco es el alcoholismo, ya que 90% lo considera así. En el caso de este derecho vital para las personas, hay un problema de universalidad, ya que poco más de una quinta parte de la población no tiene acceso a este derecho. Además sólo 51% (entre IMSS, ISSSTE y seguro privado) cuentan con la seguridad social plenamente cubierta, es decir, la otra mitad de la población está en una situación de vulnerabilidad social.

Derecho al agua

De los encuestados, 52% afirma que hay escasez de agua en la región. Los municipios que más sufren esta situación son: Tuxpan, Zapotlán el Grande, Zapotiltic, Tolimán, Techaluta, Amacueca, Atemajac y Zapotitlán. Además de la escasez, 45% de los encuestados expresó que el pago por el servicio de agua es caro o muy caro. Los datos que muestra la investigación nos llevan a inferir que aproximadamente la mitad de la población del Sur de Jalisco tiene problemas con el acceso al agua. Con lo cual estaríamos ante un nivel de cumplimiento preocupante en torno de este derecho vital.

Derecho al desarrollo

Referente a las dinámicas de desarrollo, 30% de los entrevistados respondió que hacen falta tierras para el desarrollo de la agricultura, 57% comentó que el jitomate es la hortaliza que más se siembra, luego le siguen el agave azul, la papa y las flores. La presencia de monocultivos está en los municipios de Sayula, Tapalpa, Tuxpan y Zapotlán el Grande. Además 75% sigue sembrado de forma convencional, es decir, utilizando fertilizantes y plaguicidas de origen químico. En contra parte sólo 4% trabaja de forma orgánica. Hay que señalar que el Sur de Jalisco es una región donde la economía rural sigue siendo la más importante. Los datos que arroja este trabajo confirman que las dinámicas de desarrollo en la región siguen basadas en un modelo que tiende a una agricultura agroindustrial, basado en el manejo de agroquímicos y en la producción de hortalizas para los mercados urbanos de las metrópolis y para la exportación.

Derecho a un trabajo digno

En lo que concierne a este derecho, 70% de los entrevistados son asalariados y 24% tienen negocios propios. El 67% recibe entre 100 y 1,000 pesos a la semana, 16% gana menos de 100 pesos en el mismo periodo. El 83% de los encuestados percibe entre cero y tres salarios mínimos y 60% trabaja de 40 a 50 horas por semana. En cuanto a la migración, 78% de los entrevistados tiene al menos un pariente que migró a los Estados Unidos y 27% señaló que ha salido de su localidad, al menos una vez, para encontrar trabajo. La información generada en esta investigación muestra que el derecho al trabajo digno en el Sur de Jalisco tiene un nivel de cumplimiento muy bajo, ya que las personas de la región tienen ingresos precarios, y como se venía antes menos de la mitad cuenta con seguridad social. Uno de los efectos evidentes de la falta de cumplimiento de este derecho es el alto porcentaje de migración.

Derecho a la igualdad y la no discriminación

En este apartado se indagó sobre cuestiones de género. El 55% de las mujeres consideran que son discriminadas, mientras que casi 40% de los hombres consideran que hay discriminación hacia a las mujeres. Esta discriminación se traduce en situaciones de desventaja como: remuneración por el trabajo baja (55%), desempleo (52%), no valoración de su contribución social (31%), acoso sexual (29%) y no acceder a puestos de responsabilidad (26%). La mayor parte de las mujeres, de acuerdo a la encuesta, se ocupa en el trabajo doméstico, como jornaleras agrícolas y como empacadoras en las agroempresas. Otro de los resultados que resultan reveladores es que 70% de los entrevistados afirma que existe violencia intrafamiliar.

La modalidad más generalizada es la violencia física. Las conclusiones que arroja esta información es que en el Sur de Jalisco hay un deficiente y preocupante incumplimiento de los derechos de las mujeres, de la igualdad y la no discriminación.

Derecho a un medio ambiente sano

En esta región no se encontró un problema serio en cuanto a la recolección de basura, pero si en su tratamiento, ya que 76% de la población no separa su basura y 73% no la recicla. Igualmente 73% dice que los basureros están al aire libre, 21% afirma que hay residuos peligrosos sin tratamiento, 24% expresa que hay filtraciones de lixiviados al subsuelo y 29% que los basureros están cerca de las poblaciones. Todo esto nos confirma que el cumplimiento de este derecho es deficiente.

Sobre los derechos civiles y políticos

Derecho a la seguridad

De las respuestas obtenidas, 54% de los habitantes de esta región califican su entorno entre inseguro y muy inseguro. Las poblaciones que más expresan esta percepción en orden de importancia son Zapotlán el Grande, Tuxpan, Sayula, Zapotiltic y Zaocoalco de Torres. En cuanto al desempeño de las policías 40% de los pobladores expresa que las corporaciones policíacas incumplen sus responsabilidades y labores básicas, el 53% expresó que conoce casos de tortura y 76% plantea que la policía es corrupta. Sobre los jueces municipales sólo 21% considera que son honestos, pero de esos la mitad cree que son lentos en su desempeño. Los datos que arrojó esta investigación nos muestra cómo el derecho a la seguridad en esta región es poco respetado y la población se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad.

Derecho a la participación

El nivel de participación ciudadana en la región es muy pobre. Las respuestas encontradas para este apartado indican que los pobladores del Sur de Jalisco no consideran estas prácticas como necesarias. Sólo 1% asiste regularmente a las sesiones de Cabildo de su municipio, 89% jamás ha estado en una sesión de este tipo y 76% no conoce los reglamentos municipales. El 77% de los pobladores de la región desconoce las iniciativas ciudadanas que hay en su comunidad y sólo 4% tiene algún tipo de participación ciudadana más activa. Aunque el ejercicio de este derecho está en manos de los habitantes de la región, se puede afirmar que la participación ciudadana es un derecho poco vigente.

Evaluación de las instituciones públicas y de gobierno

La encuesta también recogió información sobre algunas instituciones públicas que están ligadas a la vigencia de los derechos humanos. Los hallazgos fueron los siguientes:

Gobiernos municipales

Los resultados en este apartado muestran que 41% de la población del Sur de Jalisco considera que los gobiernos municipales son corruptos. Además 39% piensa que las prácticas

de corrupción son mayores en los trabajos de obra pública. En cuanto a la evaluación que los habitantes de la región dan a sus funcionarios municipales (en el trienio 2003-2006) se considera que: fueron buenos o excelentes en la opinión de 17%, su desempeño fue regular según 44%; y malos o pésimos en 39%. Se puede decir que el nivel de confianza y aceptación de los gobiernos locales en esta región es bastante deficiente.

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ)

La CEDHJ tiene una sede regional en Ciudad Guzmán, por lo que se retomó en la investigación. En cuanto al desempeño de la CEDHJ su valoración fue la siguiente:⁸ ocho de cada 10 encuestados no sabe qué servicios presta esta institución, 55% no ubica dónde se encuentra la sede regional de la CEDHJ, 15% de los pobladores ni siquiera sabe de la existencia de la Comisión y sólo 11% de los encuestados conocía alguna recomendación de la CEDHJ. Es decir, el impacto de la CEDHJ en el Sur de Jalisco es muy pobre y no es una institución que sea una referencia en la región, a pesar de que una de las recomendaciones con mayor trascendencia en la historia de esta institución se originó en esta región.⁹

Dinámicas y tendencias en materia de derechos humanos el Sur de Jalisco

Al término de este trabajo de investigación se pueden vislumbrar varias tendencias y dinámicas respecto de la vigencia de los derechos humanos en el Sur de Jalisco. Estas tendencias se pueden agrupar en tres grandes grupos:

Deterioro profundo de la vida cotidiana

Si se realiza el recuento de derechos humanos que son insuficientemente cumplidos, que son violados o que no se encuentran en una situación de universalidad, podemos afirmar que la vida cotidiana de los pobladores del Sur de Jalisco se encuentra en un profundo y creciente deterioro. La salud y la educación no son derechos universales, el agua es poco accesible para la mitad de la población y hay contaminación tanto en los procesos de producción agrícola, como en el manejo de los desechos. El modelo de desarrollo no ha respondido a las necesidades sociales del Sur de Jalisco.

Hay una pobreza generalizada que se muestra en los bajos niveles de ingreso y en la carestía de alimentos y servicios. La mitad de la población no cuenta con seguridad social y hay un fuerte problema de violación de derechos de las mujeres que se traduce en discriminación y violencia intrafamiliar. Si se cruzan algunos de los datos que arrojó el estudio en su totalidad, se puede afirmar que aproximadamente 20% de la población sufre una situación de marginación, vulnerabilidad y pobreza extrema.

La migración sin duda es uno de los efectos más notables que produce esta dinámica de deterioro generalizado. Esta región tiene mucho camino por avanzar para lograr la plena vigencia de los derechos humanos.

⁸Esta apreciación corresponde al periodo anterior a la actual administración, es decir, está referida a la gestión del ombudsman estatal Carlos Manuel Barba García.

⁹La recomendación 15/98 sobre la situación de los Jornaleros agrícolas migrantes en Sayula, Jalisco se convirtió en un referente sobre casos de DESCA.

Debilidad de las instituciones del Estado

Ante una situación de deterioro profundo, las instituciones e instancias del Estado están completamente rebasadas. Los gobiernos municipales son percibidos como corruptos, poco transparentes e ineficientes, por lo menos para la mitad de la población. En contraparte son segmentos muy reducidos de población los que confían en ellos.

Las policías tampoco brindan los servicios que deberían ofrecer. Además de que existe una percepción muy alta de corrupción entre los miembros de las fuerzas del orden. Aparece el dato de que la mitad de los pobladores de la región conocen casos de tortura por parte de las corporaciones policíacas, situación que sin duda se convierte en un “foco rojo”.

En esta misma línea, la CEDHJ tampoco es un referente social ni se perfila como una institución que esté al servicio de la población del Sur. Es notable el desconocimiento que se tiene de este organismo y no se utiliza como una herramienta para hacer vigentes los derechos de esta parte de la población de Jalisco.

Es decir, el andamiaje institucional del Sur de Jalisco tiene una imposibilidad real, en este momento, para convertirse en garantes de los derechos humanos de la población a la que se deben. Esto repercute y alimenta la dinámica de deterioro social que existe, ya que no sólo no garantizan los derechos sociales de la población, sino que se convierten en violadores de los derechos civiles y políticos, con lo que se genera una situación de indefensión ciudadana.

Poca capacidad de defensa de los derechos humanos

A pesar de que en otros estudios sobre la región se documentan casos donde agrupaciones sociales, cooperativas o grupos campesinos han logrado generar dinámicas de desarrollo y de exigencia de derechos, en la población general el nivel de participación y de organización que posibilite la defensa colectiva de los derechos humanos aún es pobre. Se reconocen esfuerzos importantes por parte de actores sociales presentes en la región como la Diócesis de Ciudad Guzmán o algunas organizaciones civiles o movimientos sociales, sin embargo, para la gran mayoría de la población del Sur de Jalisco, estas iniciativas aún son lejanas y lo que se puede ver en los resultados de la investigación es la precaria capacidad de defensa de los derechos humanos en la región.

La combinación de estas tres dinámicas –deterioro de la vida cotidiana, debilidad institucional y poca capacidad de defensa de los derechos-, forman una tríada que se retroalimenta a sí misma y va generando que cada una de esas tendencias se profundice; como consecuencia, el incumplimiento de los derechos también se incrementa.

Conclusiones finales

Este trabajo de investigación arroja tres conclusiones contundentes: que en la región Sur del estado de Jalisco es evidente un preocupante incumplimiento de los derechos humanos, sobre todo de los DESCA y los civiles y políticos; que las instituciones públicas y del gobierno no

tienen la capacidad de garantizar estos derechos, incluso son responsables de la violación de algunos de ellos; y que tampoco la ciudadanía se ha hecho responsable y ha generado acciones y estrategias que le permitan hacer valer sus derechos.

La otra gran conclusión que surge comparando este trabajo con algunos anteriores, es que la tendencia de deterioro social en la región está en aumento. Es decir, no sólo no se ha podido avanzar, sino que se ha retrocedido. Con lo cual se pone en entredicho el modelo de desarrollo que se ha estado aplicando no sólo en la región, sino en todo el estado. Esta situación plantea entonces un reto mayúsculo que implica una estrategia interdisciplinar y compleja de intervención social, entre las que destaca la necesidad de profundizar en varios de los tópicos que este estudio plantea y la posibilidad de generar un trabajo de investigación de corte longitudinal que permita comparar en el tiempo el avance o retroceso en la vigencia de los derechos humanos.

Bibliografía

Morales, Jaime y Rocha, Jorge. *Sustentabilidad rural y desarrollo local en el Sur de Jalisco*. ITESO. Tlaquepaque, México. 2006.

Ochoa, Heliodoro. *Escenario del Sur de Jalisco*. Inédito, ITESO, México, 2004.

Rocha, Jorge. *Trabajo, Salud y Globalización. El caso del Sur de Jalisco*. En la Revista Renglones, N° 57. ITESO. Tlaquepaque, México. Mayo-agosto de 2004.

VVAA. “Diagnóstico sobre el estado y vigencia de los Derechos Humanos en el Sur de Jalisco. DESCA, Seguridad Pública y Participación Ciudadana”. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo y Programa Institucional de los Derechos Humanos y la Paz del ITESO. Guadalajara, México. 2008. www.cepad.org.mx/panel/pdf/D.pdf

16. Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco durante 2007

Por Guillermo Zepeda Lecuona



16. Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco durante 2007

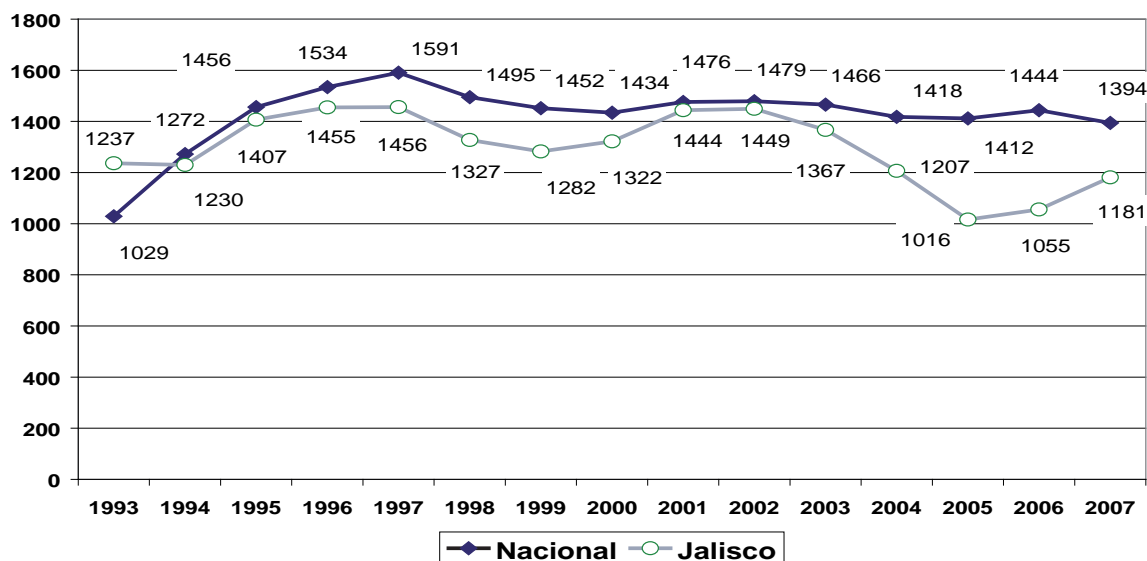
Por Guillermo Zepeda Lecuona ¹

El sistema penal es un ámbito en el que los Derechos Fundamentales de las personas están en constante riesgo. Por una parte, la integridad personal y patrimonial están amenazadas por el crimen; por otra, con motivo del cumplimiento de la función pública de seguridad ciudadana, de persecución de los delitos, así como de la facultad oficial de prohibir, procesar y castigar, los agentes de la autoridad pueden lesionar o violar los Derechos Humanos. El sistema penal es un complejo sistema de pesos y contrapesos en el que por una parte están los Derechos Fundamentales de libertad, de seguridad personal y de igualdad y, por otra, las delicadas atribuciones de sancionar, de hacer uso legítimo de la fuerza y de privar de la libertad.

En este texto no se dispone del espacio para un desarrollo exhaustivo del tema, pero se pretende presentar un breve panorama de la situación de los Derechos Humanos respecto de las características y la actuación del sistema penal en Jalisco.

En cuanto a incidencia delictiva, Jalisco se ubica por debajo de la media nacional en el indicador de denuncias por cada cien mil habitantes. Su trayectoria reciente presenta considerables altibajos en la variable de denuncias recibidas, con un significativo repunte en los últimos dos años (Gráfica 1). En 2007 se presentaron en la entidad 73,480 denuncias,² que equivalen a una tasa de 1,181 ilícitos reportados por cada cien mil habitantes.

Gráfica 1. Denuncias recibidas por cada cien mil habitantes



Fuente: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del ITESO, con información del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia de Jalisco.

¹ El autor agradece el generoso apoyo de la Fundación MacArthur. Agradezco a la licenciada Lizeth Gutiérrez García su asistencia y colaboración en este proyecto, particularmente en la labor de actualización de base de datos y elaboración de gráficos y tablas.

² SSP-JAL (2008), P. 4, con información de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.

Por lo que se refiere a los delitos de alto impacto social (categoría de política criminal que la propia autoridad ha conformado con los diez ilícitos que, en su concepto, mayor afectación generan a las víctimas y que más impactan en la percepción ciudadana de inseguridad), si bien todavía lejanos de los niveles deseados, presentan en general una tendencia decreciente (Tabla 1); aunque con ligero repunte durante 2007. Particular mención merecen las variables de ‘robo a vehículos’ y ‘homicidio intencional o doloso’ (que casi en su totalidad son registrados por las autoridades). El robo de vehículos, aunque todavía significativo, ha decrecido 50% en los últimos siete años. En el mismo periodo el homicidio ha pasado de 7.5 a 5.7 por cada cien mil habitantes (en tanto que la media nacional para 2007 fue de 10.8 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes). El secuestro se incrementó de forma inquietante, lo mismo que las lesiones intencionales. La violación se ha estabilizado en niveles alarmantes (más aún si se considera que este delito es poco denunciado, por lo que los registros oficiales subestiman la incidencia real de este ilícito).

Tabla 1. Delitos de alto impacto social en Jalisco

Delito	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Violación	552	662	ND	ND	724	755	762	737
Secuestro	27	14	16	13	13	7	5	14
Robo a casa habitación	5,500	6,013	6,345	6,118	4,705	4,265	4,133	3,576
Robo a vehículos	15,455	15,215	10,721	10,370	8,125	7,329	6,001	6,353
Robo a persona	6,988	8,802	4,488	4,055	3,129	2,271	2,592	2,563
Robo a negocios	5,708	7,332	6,931	6,415	3,141	2,615	2,654	2,778
Robo a bancos	56	18	6	11	13	4	9	5
Homicidio doloso	486	488	431	425	370	384	424	389
Lesiones dolosas	ND	4,745	9,501	7,856	6,503	5,658	6,260	7,449
Robo a carga pesada							220	262
Total	34,772	43,289	38,439	35,263	26,723	23,288	23,060	24,126

Fuente: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del ITESO. De 2000 a 2006, información del INEGI con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, para 2007, SSP-JAL(2008), con la misma fuente (PGEJ).

Sin embargo, una política criminal no puede basarse únicamente en la tendencia de los delitos reportados. Es necesario admitir que la realidad del fenómeno delictivo se integra por un amplio espectro de delitos que no se reportan a la autoridad. Esta porción de delitos no reportados, se denomina cifra negra, indicador que en Jalisco ha venido creciendo. De ser una de las entidades en las que más se reportaban los ilícitos, en apenas cinco años, la intención de reportar los ilícitos se ha desplomado (Tablas 2 y 3).

Tabla 2. Proporción de los delitos cometidos que son denunciados y registrados por la autoridad en Jalisco y en México

Nivel	2001	2003	2004	2005
Jalisco	45%	39%	ND	7.1%
Nacional	34%	17%	25%	12%

Fuente: La proporción de Jalisco para 2003, corresponde a la encuesta de victimización del periódico *Mural* (febrero, 2003). Todos los demás datos corresponden a las encuestas realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad Pública (www.icesi.org.mx)

La composición de este indicador es relevante para estimar la situación de los Derechos Fundamentales de las víctimas, pues la gran mayoría de los encuestados, no reportan los ilícitos. Por ejemplo, la mayoría de los tapatíos que decidieron no reportar los ilícitos, actuaron así porque consideran que denunciar “es una pérdida de tiempo” (46.6%); porque “desconfían de la autoridad” (15.9%); y porque consideran que “los trámites son largos y difíciles” (7.9%).³

Tabla 3. Proporción de los delitos cometidos que son denunciados y registrados por la autoridad en la Zona Metropolitana de Guadalajara y las 16 Zonas Metropolitanas más grandes del país.

Nivel	1999	2003	2004	2005
ZMG	45%	39%	ND	7.1%
ZM Nacional	34%	17%	25%	12%

Fuente: La proporción de la Zona Metropolitana de Guadalajara para 1999, Fundación Rosenblueth, citado en el Almanaque Mexicano editado por Sergio Aguayo; para 2003, corresponde a la encuesta de victimización del periódico *Mural* (febrero, 2003). Todos los demás datos corresponden a las encuestas realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad Pública (www.icesi.org.mx).

En Jalisco no se puede decir que la procuración de justicia sea expedita, pues la Procuraduría de Justicia se ha atrincherado en el poco accesible y poco hospitalario barrio de la zona industrial de Guadalajara. El edificio de la Calle 14 es el principal punto de denuncia para una zona metropolitana de casi 4.5 millones de habitantes. Aunque por la denominada unidad del ministerio público en cualquier agencia se pueden presentar denuncias, como en las ubicadas dentro de los puestos de socorros, en la práctica los posibles usuarios son referidos a las instalaciones de la zona industrial. A las instalaciones de la procuraduría cercanas a la zona centro (ubicadas en la Calzada Independencia), sólo se canalizan averiguaciones con detenido. De esta forma, la recepción de denuncias se dificulta para las víctimas del ilícito.

Una vez que el denunciante logra remontar la distancia hacia la procuraduría, si bien existe un proceso denominado “atención en primera línea” que consiste en un trato ágil para ciertos tipos de denuncias (con detenido o con evidencias que hagan posible una reacción o resolución pronta), la mayoría de los casos enfrentan costos adicionales, como la espera para presentar la denuncia. Una práctica muy extendida en el procesamiento de los reportes, es que a los denunciantes se les entrega un acta circunstanciada (cuando tienen interés en cobrar un seguro, por ejemplo, de un teléfono celular o para la reposición de algún documento que les haya sido robado, como el pasaporte o una visa), sin registrarse en las estadísticas el ilícito. Cuando el denunciante no acude con facturas o algún otro comprobante, se le pide que regrese para “ratificar” su denuncia (que en este supuesto sería propiamente una ampliación); en tanto, no se abre una averiguación previa, por lo que estos delitos no quedan registrados

³ ICESI (2005), P. 38.

en los índices de la procuraduría, propiciando que los pasivos y número de ilícitos registrados descienda. Estos factores son los que pueden explicar en gran medida el desplome de las tasas de reporte en Jalisco.

Quizá en virtud de la sensibilidad social y política del tema de la inseguridad ciudadana, parece que este fenómeno del maquillaje o combate estadístico a la delincuencia se da en diversas regiones del país, pero es Jalisco una de las entidades donde se da con mayor intensidad. Por ejemplo, en las encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI) se ha diferenciado y documentado la proporción de las víctimas que acuden a reportar el ilícito a las agencias del ministerio público, así como los casos en los que las denuncias llegan a traducirse en el inicio de una averiguación previa y, finalmente, la proporción de los ilícitos realmente cometidos, que quedan registrados en las cifras oficiales de incidencia. Se puede apreciar cómo en Jalisco y en la Zona Metropolitana de Guadalajara se va reduciendo la proporción. En el caso de Jalisco es el tercer estado del país con menor proporción de delitos efectivamente registrados (sólo superado por Sinaloa: 4.6%; y Campeche: 2.8%). Guadalajara ocupa la sexta posición con menor proporción de delitos registrados, entre las 16 zonas metropolitanas estudiadas por el ICESI (Tabla 4).

Tabla 4. Proporción que representan del total de delitos los denunciados, los que originaron averiguación previa y los registrados oficialmente.

	Delitos denunciados	Averiguaciones abiertas	Delitos efectivamente	registrados
Jalisco	(2005)	ND	20%	7.1%
Media Estatal	(2005)	23%	20%	11.9%
ZMG	(2006)	19.6%	13.6%	10.53%
ZM Nacional	(2006)	27.44%	19.5%	10.3%

En Jalisco se registra sólo 7% de los delitos; se esclarece 26% de los mismos; y se logra presentar ante los jueces (compareciendo los imputados en libertad o capturados) a 58% de los consignados (Tabla 5), por lo que en Jalisco, en promedio, la probabilidad de cometer un delito y ser puesto a disposición de un juez es de 1.05%.

Tabla 5. Proyección de la Impunidad promedio en la persecución de los delitos en Jalisco durante 2007.

Rubro	Estadística
Delitos denunciados	7 de cada 100
Averiguaciones concluidas	26 de cada 100
Presentación de consignados	58 de cada 100
Probabilidad de que el presunto responsable llegue a ser detenido	1.05 de cada 100 (0.0105)

Fuente: Elaborado por ITESO con base en: fila 1: 3ª Encuesta de victimización ICESI, 2005; fila 2: elaboración propia con base en información de la Procuraduría General de Justicia y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI; fila 3: base de datos ITESO y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI.

Además de las pérdidas de las víctimas (que, con estas ineficiencias, pocas veces ven reparados sus daños), se encuentran las pérdidas sociales por el descenso en la calidad de vida, la percepción de inseguridad y los altos costos de tratar de suplir al Estado en los servicios de seguridad personal.

De esta forma, la insatisfacción de las expectativas de justicia de la ciudadanía victimizada se ven defraudadas, violándose el derecho a una justicia expedita, negando los servicio de procuración de justicia e incumpliendo la función de seguridad pública (ahora establecida en el artículo 21, párrafo 9º, dentro del título de Garantías Individuales de la Constitución General).

Además, esta impunidad es acompañada de procedimientos penales anacrónicos y sin transparencia, en los que con frecuencia se afectan los derechos fundamentales de las víctimas y los imputados. Por ejemplo, cada vez más personas son sometidas a las molestias de un proceso penal (en algunos casos siendo privados de la libertad), sin que la Procuraduría General de Justicia del Estado pueda demostrar cabalmente sus señalamientos y acusaciones. Aproximadamente 31% de los consignados (3,849 personas en 2006) enfrentaría estas violaciones. Con cifras de 2006: 1,739 consignados fueron liberados por falta de elementos; 302, porque se habría extinguido la acción penal; 551 personas no habrían llegado a sentencia, quedando liberados del proceso por desistimiento, desvanecimiento de datos, entre otros (causas de sobreseimiento) y 1,257 fueron absueltos en la sentencia de primera instancia.⁴ Además, si se hiciera un trabajo de campo se podría adicionar una significativa cantidad a estos casos de “error judicial”, determinando el número de personas que obtuvieron resoluciones favorables al apelar o ampararse en casos de sentencias condenatorias.

Esta “cifra de injusticia” (inocentes procesados) del sistema penal jalisciense es enorme y significa una alta tasa de violación de derechos.⁵ Este indicador, muestra ineficiencia y actuación negligente de la autoridad de investigación, así como tolerancia por parte de la autoridad judicial que permite, en muchos casos, que sea hasta en fases avanzadas del procedimiento cuando se logre controlar la actuación de la procuraduría. Las molestias y agravios son de difícil reparación, y la más de las veces estos actos de desviación de poder y de manifiesta arbitrariedad no son sancionados.

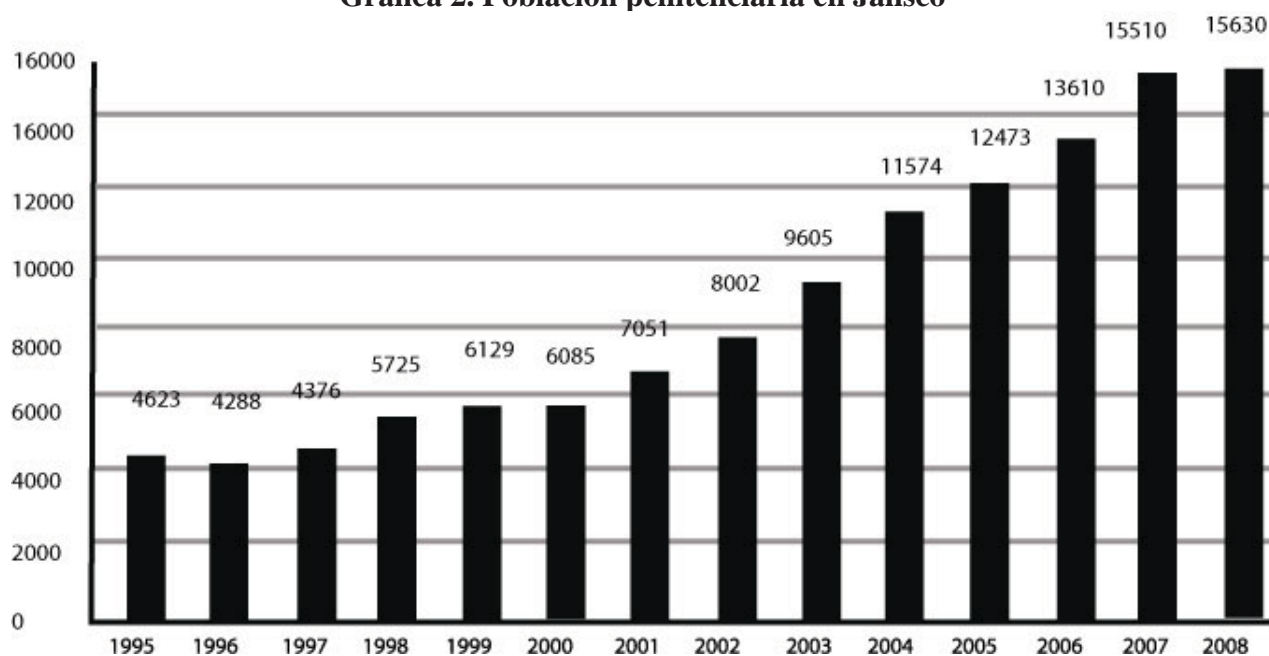
También la política criminal de las autoridades deja un saldo negativo para los Derechos Fundamentales de los jaliscienses. Las autoridades de la entidad han hecho de la prisión la respuesta predominante al fenómeno delictivo. Por cada peso que se gasta en prevención, en Jalisco se gastan 30 pesos en persecución y sanción de los ilícitos. El Derecho Penal, se dice, es la *ultima ratio* y dentro del Derecho Penal la *ultima ratio* debería ser la privación de la

⁴Salvo los datos de casos con sobreseimiento obtenidos con base en el estudio de Zepeda (2007), el resto de las cifras fueron tomadas de INEGI (2007), Pp. 151 y 441.

⁵Tomamos este concepto de Luigi Ferrajoli. En la noción de “cifra de la injusticia” se incluyen: “a) los inocentes reconocidos como tales en sentencias absolutorias tras hacer sufrido el proceso y en ocasiones la prisión preventiva; b) los inocentes condenados por sentencia firme y ulteriormente absueltos a resueltas de un procedimiento de revisión; c) las víctimas, cuyo número quedará siempre sin calcular –verdadera cifra negra de la injusticia- de los errores judiciales no reparados”. Ferrajoli (1995), P. 210.

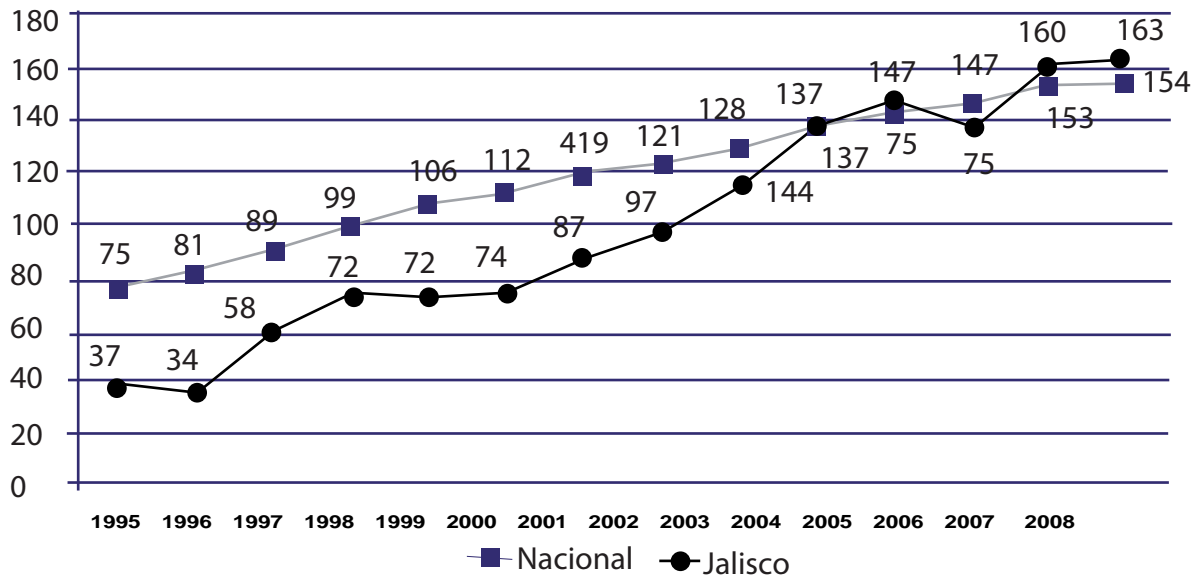
libertad; sin embargo, en Jalisco se ha invertido este enfoque. Junto con el estado de México y Sonora, Jalisco es la entidad que más ha incrementado su población penitenciaria (Gráfica 2). Mientras en la población penitenciaria imputada o condenada por delitos de competencia local se duplicó en el país en los últimos ocho años, en Jalisco se cuadruplicó (Gráfica 3). Actualmente en México hay 220 mil reclusos (208 por cada cien mil habitantes); en Jalisco existen 15,638 personas privadas de su libertad, que equivale a 227 reclusos por cada cien mil habitantes.

Gráfica 2. Población penitenciaria en Jalisco



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Para abril de 2008, información de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Gobierno de Jalisco.

En el indicador de prisión preventiva, Jalisco está entre los líderes nacionales con 56.3% de la población penitenciaria sin condena. Este fenómeno se debe principalmente a la política legislativa, que ha hecho más severos e irracionales los criterios de aplicación de la prisión preventiva, aumentando sistemáticamente el catálogo de delitos no excarcelables (es decir, por el sólo hecho de ser señalado como posible responsable de ese delito, los procesados permanecen en prisión durante los procedimientos). En una lista de 160 países, México ocupa el lugar 13 con más presos sin condena (en prisión preventiva) por cada cien mil habitantes (90 presos sin condena por cada cien mil habitantes). Si Jalisco fuera país, ocuparía la sexta posición en ese listado con 127 reclusos sin condena por cada cien mil habitantes.

Gráfica 3. Población carcelaria de competencia local por cada cien mil habitantes.

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI sobre población y personas en prisión con información de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Para información sobre población penitenciaria de Jalisco en 2008 (a abril), información de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Gobierno de Jalisco.

Además de los costos humanos de la privación de la libertad sin sentencia, en lo material implica costos para el erario. Considerando el costo de operación del sistema penitenciario en 130 pesos diarios por recluso (las autoridades de Jalisco para 2008 han estimado que el costo aumentó a 153 pesos diarios), Jalisco gasta cada día dos millones de pesos en la operación del sistema carcelario. Uno de cada tres pesos del presupuesto anual 2007 de autoridades estatales en materia de prevención, seguridad pública, procuración e impartición de justicia penal y sistema de readaptación, se dedica a los reclusorios, quitando muchos recursos a tareas de prevención y de atención a los delitos de mayor impacto social.

Las condiciones de subsistencia, violencia y corrupción en los penales del estado se están deteriorando. Las condiciones de hacinamiento se agravan, pues los centros penitenciarios del complejo de Puente Grande tienen una ocupación superior a 200% de su capacidad. En este escenario la readaptación social (ahora, reinserción) es impensable; por el contrario, se da lo que Elías Carranza ha denominado “genocidio carcelario”.

En el caso de la prisión preventiva, se viola el Derecho Fundamental de que ésta sea una medida excepcional, pues como puede apreciarse, se hace un uso exorbitado y muy extenso de la misma. Además, su uso es desproporcionado e injusto, pues de acuerdo con un estudio que implicó trabajo de campo, más de la mitad de las personas sometidas a prisión preventiva son liberadas antes de la sentencia (16.1% de la muestra); son absueltas (9.1%); o reciben una

sanción que les permite conmutar la pena privativa por multa o bien obtener algún beneficio como prelibertad o libertad preparatoria (29%).⁶

Por lo que se refiere a las quejas presentadas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de las 3,058 quejas presentadas durante 2007, aproximadamente 70% señalan como posible autoridad responsable a dependencias del sistema penal de Jalisco, particularmente contra la Procuraduría General de Justicia que ocupa el primer lugar con 23.5% de las quejas (718), seguida por las dependencias de Seguridad Pública estatal y municipales (Tabla 6).

Tabla 6. Autoridades señalan más frecuentemente en las quejas interpuestas ante la CEDHJ

Autoridades	Quejas
Procuraduría General de Justicia del estado	718
Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara	235
Secretaría de Educación del Estado	234
Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social	7
Dirección Gral. de Seguridad Pública del Estado	135
DIGPRES	89
Dirección de Seguridad Pública de Zapopan	129
Ayuntamiento de Guadalajara	114
Delegación del IMSS en el estado	103
Secretaría de Vialidad y Transporte	83
Dirección de Seguridad Pública de Tlaquepaque	82
Ayuntamiento de Zapopan	79
Dirección de seguridad Pública de Tonalá	71
Poder Judicial del Estado	62
Dirección de seguridad Pública de Ocotlán	53
Total	3058

Fuente: Página de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, www.cedhj.org.mx.

Entre las violaciones más señaladas se encuentra algunas imputadas a servidores públicos del sistema penal, como detenciones arbitrarias, intimidación y hasta lesiones (Tabla 7). Lamentablemente, mientras en otras latitudes los órganos protectores y promotores de los Derechos Humanos avizoran mecanismos de promoción de Derechos Humanos de tercera o cuarta generación como los derechos del consumidor, el derecho a un medio ambiente sano, a la identidad cultural y a los Derechos económicos, en México, y particularmente en Jalisco, todavía no somos capaces de garantizar como sociedad, la integridad física de las personas que entran en contacto con las instancias estatales. En el caso de Jalisco, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos ha documentado la práctica de la tortura en la Procuraduría de Justicia de Jalisco. Asimismo, se detecta y ha documentado la frecuente violación del debido proceso y la mala calidad de los servicios de seguridad ciudadana, así como de procuración e impartición de justicia penal.

⁶ Zepeda (2007), P. 240.

Tabla 7. Supuestas violaciones más frecuentes en las quejas interpuestas ante la CEDHJ

Supuesta violaciones	Quejas
Prestación indebida del servicio público	1021
Detención arbitraria	929
Lesiones	714
Incumplimiento de la función pública en la PGJ	390
Intimidación	277
Ejercicio indebido de la función pública	274
Amenazas	245
Cateos y visitas domiciliarias ilegales	218
Violación de los derechos del niño	216
Violación al derecho a la educación	181
Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica	173
Dilación en la PGJ	157

Fuente: Página de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, www.cedhj.org.mx.

Por lo que se refiere a las recomendaciones, último recurso de las comisiones de Derechos Humanos en México, de las 16 emitidas por la comisión de Jalisco, nueve fueron dirigidas contra actuación de servidores públicos en el ámbito de la seguridad y la procuración de justicia.⁷ Una situación particular del sistema de defensa de los Derechos Humanos en Jalisco, que ilustra el deterioro en su eficacia es el hecho de que en los últimos años, fue política de las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia penal de la entidad, particularmente de la Procuraduría General de Justicia, el no aceptar las recomendaciones del ombudsman local. Cuando a principios de 2008 la Comisión Estatal emitió una recomendación y la Procuraduría la aceptó, el Presidente de la CEDHJ celebró el cambio de tendencia en la dependencia estatal. Ahora deberá analizarse si de la aceptación se trasciende al cumplimiento cabal del contenido de las recomendaciones.

Esto lleva a un tema muy importante que es el de los Derechos Humanos y la opinión pública. Lamentablemente, en este tema, la opinión pública jalisciense es muy conservadora. La imagen de la Comisión de Derechos Humanos se ha deteriorado por los ataques antes esbozados, y que se han materializado a través de los agentes de la autoridad que luchan por mantener las esferas de inmunidad del poder público fuera del escrutinio social. La ciudadanía temerosa por la inseguridad firma cheques en blanco a la autoridad y ha aceptado tácitamente los abusos, con su pasividad ante los atropellos y desestimando las causas de los defensores de los Derechos Humanos y del debido proceso. Se margina y hostiga a la Comisión de Derechos Humanos, y en los casos en que se han ignorado sus pronunciamientos y recomendaciones, la opinión pública no se manifiesta, ni la clase política ve afectada su percepción pública, ni la intención ciudadana de voto. Extraña y lamentable paradoja: la mayoría de los jaliscienses desconfía de las policías y de la procuraduría y sin embargo, se aplauden sus excesos.

La situación de los Derechos Humanos a todo lo largo del sistema penal jalisciense muestra un

⁷Seis dirigidas a la Procuraduría General de Justicia de Jalisco; una a la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social y dos recomendaciones contra actos de las direcciones de seguridad pública de los municipios de Guadalajara y Tepatlán.

panorama desalentador. Soplan vientos de reforma que pueden ser una ocasión de mejorar; sin embargo, las iniciativas en este sentido difícilmente vendrán de las propias esferas del poder. La ciudadanía tendrá que participar intensamente en las reformas y acompañar el proceso de instrumentación. No podemos conformarnos con una ciudadanía de baja intensidad, merecemos un sistema penal en el que la dignidad de las personas salga ilesa.

Bibliografía

Ferajoli, Luigi (1995), *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1995.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (2005), *La inseguridad urbana en México: Análisis comparativo de las áreas metropolitanas de 13 ciudades*. Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI 2005. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad AC, México, noviembre 2005.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (2007), *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad/ Urbana, ENSI 2006*. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad AC, 1 ed., México, junio 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2007), “Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2006”. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 2007.

SSP-JAL (2008), SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE JALISCO, *Diagnostico Estadístico de Seguridad Pública del Estado de Jalisco 2007*, Jalisco, 2008, 176 pp.

Zepeda Lecuona, Guillermo (2007), “El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México”, en *Panorama internacional sobre justicia penal: proceso penal y justicia penal internacional*, Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal y Leticia Vargas Casillas, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, 2007.

17. La Zona Metropolitana de Guadalajara y la transmigración económica internacional

Por Fernando Gutiérrez Olmos



17. La Zona Metropolitana de Guadalajara y la transmigración económica internacional

Por Fernando Gutiérrez Olmos

Tras la caída del muro de Berlín, Fukuyama anunció el fin de la historia. El modo de relacionarnos económica, política, ecológica y socialmente sería de acuerdo a la teoría del neoliberalismo económico y a su instauración en la realidad al modo del capitalismo mundial. Ya no habría alternativas con suficiente fuerza como para cuestionar la legitimidad de la lógica mercantil de este modelo. Ya no habría bloques ideológicos, sino regiones económicas que, a través del pensamiento único, como modo de habérselas con el mundo, se relacionarían con el resto de los países en un proceso que nos anuncia el eufemismo de la aldea global. Eufemismo que esconde, el miedo al Otro, y que instaura una globalización meramente mercantil que no contempla a los grupos humanos desde sus diferencias, ni desde la integralidad y complejidad de las dimensiones de la persona.

Desde este contexto se ha vuelto una práctica cotidiana que al hablar del fenómeno de la migración económica internacional de los últimos años, algunos se refieran a ella como si se tratara de un problema y, además, enfatizan, como un problema incontrolable para las sociedades y para la estructura tradicional del Estado-Nación. También suelen pensar que la migración representa un peligro de proporciones inconmensurables para el orden social y para la seguridad nacional. Otros, más optimistas, reconocen que se trata de un problema, pero tratan de visualizarla desde las posibilidades de desarrollo que ésta puede acarrear, observan que en la mundialización de la economía, la migración coadyuva a satisfacer y regular la demanda de la mano de obra internacional por lo que hay que diseñar estrategias e instrumentos, a cargo del Estado, para regular la magnitud de estos flujos de acuerdo a las necesidades de este insumo.

El riesgo de estas perspectivas sobre la migración como problema es que simplifican la compleja realidad humana y del fenómeno, y parten de un supuesto erróneo con graves implicaciones para los derechos humanos de los y las migrantes y sus defensores. La migración no es un problema. El problema es anterior a la migración y queda evidenciado precisamente con la migración. Estas perspectivas soslayan las graves situaciones a las que mediante la migración, individuos y grupos buscan dar una respuesta -no siempre desde un acto libre apoyado en el cálculo racional de medios y fines- a problemas para los cuales el país de origen se muestra incapaz de ofrecer los medios que faciliten su resolución. La migración saca a la luz las condiciones de vida, los verdaderos problemas de buena parte de la población mundial: la vulnerabilidad estructural económica, política y social, de miles de pueblos que en el proceso de movilidad, consciente o no, voluntario u obligado, buscan una mejor situación que les permita mantener, desarrollar y reproducir la vida de ellos y sus familias. Estos problemas

que anteceden a la migración y la vulnerabilidad resultante de ellos, que se verán relacionados directamente con las causas de la misma migración, configuran además las condiciones y el modo como esta migración ha de llevarse a cabo, es decir, irregularmente,¹ sin contar con los documentos migratorios necesarios,² con lo cual se generan, en el marco de los derechos humanos, graves problemas a los migrantes.

A la visión de la migración-problema, que es la manera como los Estados la atienden desde el pensamiento único, al vincularla con asuntos de seguridad nacional, narcotráfico y delincuencia organizada, le fundamenta un profundo miedo al Otro. Y más aún: al otro extranjero,³ al otro sin pasado, al otro completamente diferente que no está inmediatamente próximo sino que está afuera, en la exterioridad, que con la migración “invade y viola” la totalidad de un espacio social que se rige por ciertos modos de ser, de estar, de relacionarse. En síntesis, este miedo se manifiesta como una aversión a la diferencia y a la compleja realidad humana; es el muro y la frontera más fuerte, más fuerte aún que las que se han construido e institucionalizado. Este miedo se dirige al migrante desde una concepción del otro como un otro-que-yo, lejano, desconocido y peligroso cerrando la posibilidad de ver a este otro como un otro-como-yo, cercano, ser humano, sujeto de derechos, que comparte una historia y pasa por iguales problemas que una inmensa cantidad de personas en este país.

Desde una perspectiva de derechos humanos podemos decir que a la visión de la migración-problema, tanto en la línea conservadora (que vincula la migración como un asunto de seguridad nacional),⁴ como en la línea “progresista” (que sostiene que la migración es un problema regulable en beneficio de la demanda de la mano de obra), y a sus intermediaciones, subyacen el miedo al Otro y una lógica que observa al migrante no en tanto que persona sino en tanto que recurso humano o mano de obra. Desde estos supuestos se instrumentan reformas, estrategias y discursos que criminalizan a los y las migrantes y sus defensores, y a la par, que buscan poner muros y retenes para regular y filtrar los flujos procedentes de otros países en un proceso real de selección de personal. De la mano, los migrantes, que por su vulnerabilidad entran a otros países en condición de irregularidad, son objeto de graves violaciones a sus derechos humanos orquestados por el binomio corrupción-impunidad de autoridades y grupos de la sociedad en los países a los que se internan.⁵

México: país de paso obligado por transmigrantes internacionales

Desde la década de los años noventa, los flujos de migrantes económicos se incrementaron dramáticamente. México, contando con migraciones económicas internas del campo a las ciudades, y comúnmente conocido, desde la migración internacional, como país de emigrantes

¹Utilizamos “irregularmente” y no “ilegalmente”, primero, por la carga de violencia simbólica que entraña el concepto de ilegalidad y segundo, porque internarse a México sin los documentos migratorios requeridos, no significa un delito sino una falta administrativa.

²Si los migrantes económicos contaran con los requisitos que México pide para expedir una visa de transmigrante, seguramente ni siquiera saldrían de sus países.

³Extranjero viene del latín extraneus, que significa extraño.

⁴En este sentido puede verse el Plan Sur diseñado durante la administración foxista y su versión actual: la Iniciativa Mérida.

⁵Vladimiro Valdés, “Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas” en *México tras el ajuste estructural Vol. I*, coords. Rigoberto Gallardo y Rafael Moreno, (México: UIA León-ITESO, 2005), p. 176.

y de inmigrantes (como receptor de refugiados europeos y de América Latina), se empezó a perfilar también como un país de transmigrantes, es decir, migrantes en tránsito, aquellos que se internan a México para después dirigirse a Estados Unidos. Este flujo de transmigrantes económicos está compuesto principalmente por centroamericanos, en él destacan países como Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.⁶ La gran mayoría de los transmigrantes, dada su condición de vulnerabilidad, se interna al país en situación de irregularidad y tiene que exponerse a realizar su viaje hacia Estados Unidos a bordo del tren de carga. Esta situación los hace objeto de una serie de violaciones a sus derechos humanos siendo las más comunes los robos, operativos a cargo de autoridades que no tienen facultades para intervenir ante los migrantes, las extorsiones, los insultos, la violencia física, las violaciones sexuales, los secuestros, las mutilaciones y los asesinatos.⁷ Dichas violaciones son perpetradas por policías de todos los niveles, agentes del Instituto Nacional de Migración (INM), guardias de seguridad privada del tren, pandillas, traficantes de personas, narcotraficantes y civiles. Ante esta situación, los transmigrantes desisten a presentar denuncias porque, al hacerlo, serían deportados. Esta situación crea e impulsa la corrupción e impunidad con la cual los grupos mencionados actúan.

Acompañando la corrupción e impunidad con la que obran los sujetos que cometen las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, las estrategias de criminalización se despliegan. Acabamos de ver recientemente la promulgación de la ley, a manos de George Bush, que destinará los fondos para la Iniciativa Mérida,⁸ proyecto continuador del Plan Sur foxista, en el cual en nombre de la seguridad nacional, del terrorismo, del narcotráfico, y del crimen organizado, se destinaron 400 millones y capacitación logística para intervenir la frontera sur de México. Ahí es donde inicia el flujo de los transmigrantes, ahí es donde se han concentrado los operativos para regular los flujos.

La criminalización se despliega también desde otras estrategias. El discurso oficial y el de algunos medios de comunicación así lo atestiguan. Los transmigrantes son para ellos, simplemente ilegales, es decir, que están fuera de la ley y lo peor, de los derechos que la misma ley les adjudica independientemente de su situación migratoria.⁹ También, aunque recientemente en una revisión menor a la Ley General de Población,¹⁰ en la que se precisó que internarse a México sin los documentos migratorios en regla no constituía delito sino

⁶ Para un desarrollo estadístico detallado puede revisarse: Instituto Nacional de Migración, *Estadísticas*, en http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Estadisticas_Migratorias, consultado por última vez en junio de 2008.

⁷ Frontera con Justicia A.C., documentó “del 1 de mayo de 2007 al 15 de febrero 3,294 casos concretos de violaciones a los Derechos Humanos en 1,870 diferentes espacios físicos” Véase. Frontera con Justicia A.C., *3,294 sobrevivientes de la violencia de Estado: 4to informe sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México* (Saltillo, 2008), puede consultarse en: www.sejemi.org/site/home.php

⁸ La Jornada/Agencias, “Promulga Bush la ley para plan Mérida; 400 mdd para México”, 6 de junio de 2008.

⁹ Para un marco jurídico en torno a los derechos de los migrantes y sus familias puede revisarse la página web del Servicio Jesuita a Migrantes www.sejemi.org/site/derechos.php

¹⁰ La última revisión y reforma profunda a esta ley se realizó en 1990 con motivo de los enormes flujos de refugiados centroamericanos que se internaban a México. Si miramos las reconfiguraciones de los flujos desde 1990 a la fecha podemos observar que gran parte del contenido de la ley es obsoleto. Cfr. Manuel Ángel Castillo, “La política de inmigración en México: un breve recuento” en *Migración y fronteras*, coords. Manuel Ángel Castillo, et. al. (México D.F.: Plaza y Valdés-COLEF-COLMEX, 2004), pp. 457-484.

falta administrativa,¹¹ en la práctica se realizan fichajes de los transmigrantes (en el discurso oficial, aparece el eufemismo “registro”)¹² y se les lleva a “estaciones migratorias” que funcionan como verdaderas cárceles para extranjeros.

La criminalización ha alcanzado también a los defensores de los derechos humanos de los transmigrantes. Tenemos casos paradigmáticos como el de Doña Conchi en Querétaro,¹³ quien estuvo dos años presa acusada de tráfico de personas, el del Presbítero Alejandro Solalinde en Ixtepec, Oaxaca y el del Presbítero Heyman Vázquez en Arriaga, Chiapas quienes han denunciado amenazas y hostigamientos por parte de las autoridades.¹⁴

El viaje en el tren ilustra perfectamente la situación y la perspectiva, apoyada en el pensamiento único, desde la cual los migrantes son vistos y tratados: seres humanos quienes a diferencia de las mercancías que van a bordo del tren, no tienen libre tránsito entre las fronteras. Para el pensamiento único son mercancías, se necesitan en Estados Unidos porque trabajan fuerte y barato, no son seres humanos íntegros, son brazos, y por ello viajan con las demás mercancías, pero no van resguardados dentro de los vagones porque son vistos como una amenaza para el contenido ellos, y, al fin, cuando llega la hora de cruzar la frontera, el pensamiento único deja de ser coherente y no les permite entrar.

El tren de carga conecta de norte a sur a Norteamérica con Centroamérica y recorre tres corredores principales en territorio mexicano a lo largo del territorio mexicano. El país frontera, el país filtro, el país de la selección de personal internacional, México, da tres opciones llenas de peligros para los transmigrantes. El corredor oriental, el central y el occidental. En el corredor oriental que comprende los estados de Chiapas o Tabasco (dependiendo de dónde se tome el tren), Veracruz y Tamaulipas es donde se presenta el mayor número de aseguramientos de migrantes. El corredor central que incluye los estados de Tabasco o Chiapas, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Guanajuato, San Luis, Coahuila o Chihuahua (depende a qué frontera se llegue) ocupa el mayor número de violaciones a los derechos humanos de los y las transmigrantes.

Guadalajara: punto de tránsito de transmigrantes

El estado de Jalisco y la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) se hallan en la ruta que conforma el corredor occidente. El corredor occidente es la ruta más larga y la más extenuante que puede utilizar un transmigrante para llegar a la frontera; esta ruta es la que cuenta con menos albergues, grupos y organizaciones sociales de apoyo al migrante con respecto a los demás corredores; además ésta desemboca en los segmentos fronterizos donde se construye el muro, ya sea en Baja California Norte o en Sonora, y más allá de la frontera esperan muchos kilómetros de desierto para los transmigrantes que logren salir de territorio mexicano. En la ZMG hemos observado que en los últimos años, a lo largo del año 2007 y lo que va de 2008, el flujo se ha intensificado paulatinamente, aun a pesar de que el flujo

¹¹La Jornada/Notimex, “Con indocumentados de CA se hace registro, no fichaje: INM”, 19 de octubre de 2007.

¹²Ibíd.

¹³Centro Prodh, *Informe Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, (México D.F.:2008) Puede consultarse en www.centroprodh.org.mx.

¹⁴Conferencia del Episcopado Mexicano, *Informe presentado por la dimensión pastoral de la movilidad humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano*, (México D.F.:2008) puede consultarse en www.sejemi.org

total disminuyó,¹⁵ y con ello aumenta también el riesgo de que las violaciones a los derechos humanos de los migrantes y sus defensores se incrementen. Por el momento no tenemos ni conocemos un diagnóstico o investigación que nos permita afirmar a cabalidad las causas, las magnitudes del flujo y las peculiaridades de este corredor, pero como organización estamos trabajando en ello.

Si el tren de carga es una muestra de la vulnerabilidad del transmigrante en situación irregular una vez que se ha internado a México, el hecho de tener que tomar el corredor occidente refuerza esta vulnerabilidad. Los migrantes son orillados a tomar el tren poniendo su vida de por medio, debido a que el resto de los transportes terrestres son objeto de constantes operativos en la red de carreteras mexicanas; pero la exposición es más grave cuando además de ir en el tren, hay que tomar el camino más largo: más días sin comer, más días durmiendo mal, más días en los que se corre el riesgo caer y ser devorado por las ruedas de esta máquina infernal. Los migrantes, paradójicamente manifiestan que el tren, con todo lo que implica, es el medio más ‘seguro’ para alcanzar el país del norte. La paradoja se hace crítica cuando también mencionan que la ruta más larga, con los riesgos que implica, es también donde hay menos operativos y menos violaciones a los derechos humanos, por lo que se muestra como la más ‘segura’. Esta ‘seguridad’, paradójica y aparente, oculta la gravedad de la situación a la que sistemáticamente son expuestos y orillados los transmigrantes, en la que cada vez es más difícil y riesgoso realizar el viaje.

Efectivamente, la ruta de transmigrantes que cruza por la ZMG, no presenta el mismo grado de violaciones a los derechos humanos que los otros itinerarios ya descritos anteriormente. Sin embargo son violaciones y es importante implementar estrategias para prevenirlas. Cabe señalar que no habrá otro corredor al cual los migrantes puedan irse cuando la situación por aquí sea la misma que en los otros; nada garantiza que la aparente ‘seguridad’ en el corredor occidente se mantenga, dadas las condiciones estructurales que privan a nivel nacional e internacional respecto de las políticas y el discurso dirigidos a los transmigrantes.

En este sentido, la ZMG es un punto clave para la intervención en esta problemática, debido a la diversidad y capacidad de agentes que pueden actuar por los derechos humanos de los transmigrantes. Es en este contexto en el que nace “FM4 Paso Libre”, organización de voluntarios que trabaja en la ZMG por los derechos de los transmigrantes desde una perspectiva interdisciplinaria que incluye ayuda humanitaria, asistencia jurídica, investigación, difusión y sensibilización, incidencia política y social, así como vinculación con otras organizaciones civiles. Conscientes de que la migración no es el problema, sino la válvula de escape de verdaderos y graves problemas, y de que el transmigrante no es un delincuente, no es una amenaza a la seguridad nacional, no es un narcotraficante, y que sus defensores no son criminales o traficantes de personas, en FM4 tratamos de responder a una realidad mundial que afecta a México, un país que es uno de los mayores expulsores de migrantes.

Tenemos que reconocer que incluso con el hecho de que las vías del tren recorran el corazón

¹⁵En agosto de 2007 las vías del tren que parten de Arriaga, Chiapas y Tenosique, Tabasco entraron a un proceso de reparación por los daños que causó el huracán Stan en 2005. Asimismo, la empresa Genesee & Wyoming, concesionaria de las vías en el sur de México, se declaró en quiebra y regresó la concesión a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esto ocasionó que no saliesen trenes con la misma frecuencia que años anteriores.

de la ZMG, el fenómeno de los transmigrantes no es conocido ni hay intervención de los agentes que podrían colaborar en la lucha por sus derechos humanos. Por esta razón hacemos un llamado a las organizaciones de la sociedad civil, a los medios de comunicación, a los foros nacionales e internacionales sobre migración, a las iglesias, a las universidades, a los organismos autónomos, a las autoridades, a la sociedad jalisciense y a los habitantes de los estados a lo largo del corredor occidente, para voltear la mirada y la escucha a esta ruta, para difundir esta situación y para crear estrategias interdisciplinarias que nos permitan prevenir situaciones violatorias de los derechos humanos de los migrantes.

Bibliografía

Casillas, Rodolfo. *Una vida discreta, fugaz y anónima: Los centroamericanos transmigrantes en México*, México D.F., FLACSO, 2006.

Castillo, Manuel Ángel, et. al., (coords.). *Migración y fronteras*, México D.F., Plaza y Valdés-COLMEX-COLEF, 2004.

Centro Prodh. *Informe Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, México D.F., 2008.

Conferencia del Episcopado Mexicano. *Informe presentado por la dimensión pastoral de la movilidad humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano*, México D.F.:2008

Frontera con Justicia A.C. *3,294 sobrevivientes de la violencia de Estado: 4to informe sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México*, Saltillo, 2008

Gallardo, Rigoberto y Moreno, Rafael (coords.). *México tras el ajuste estructural Vol. I*, México D.F., UIA León-ITESO, 2005.

Referencias Telemáticas

Sitio web del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC.
www.centroprodh.org.mx

Sitio web del Servicio Jesuita a Migrantes (SIM).
www.sejemi.org

Sitio web del Instituto Nacional de Migración (INM).
www.inm.gob.mx

18. Seguimiento de Recomendaciones del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*

Por Gerardo Moya Garcia

18. Seguimiento de Recomendaciones del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*

Por Gerardo Moya Garcia

Vigencia y pertinencia de las recomendaciones generales realizadas

Las recomendaciones del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006* del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), fueron el fruto de un análisis acucioso que tradujo, por un lado, los grandes retos en la materia y por otro, las propuestas de solución que se advierten de los textos que conformaron dicho informe. Ello con el ánimo de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos en el estado.

Si revisamos el contenido de las cuatro recomendaciones generales, a saber: la necesidad de contar con un diagnóstico construido de manera participativa sobre la situación de los Derechos Humanos en el estado de Jalisco; avanzar en el reconocimiento del derecho a defender los derechos humanos; contar con una legislación estatal para prevenir y eliminar las formas de discriminación; y adoptar un sistema penal acusatorio que garantice el derecho al debido proceso, nos daremos cuenta, al confrontarlas con el contexto imperante en nuestro estado, que no sólo siguen siendo vigentes, sino urgentes en su cumplimiento.

En cuanto al primer tema, el trabajo más cercano a un diagnóstico fue el documento resultado de la mesa de derechos humanos del ejercicio de “La Gran Alianza por Jalisco”. En el mismo, se plasmaron por temas, las principales problemáticas en materia de derechos humanos que existen en nuestro estado desde la óptica de las organizaciones civiles e instituciones académicas que participaron en el ejercicio. Sin embargo, dicho documento dista mucho de ser el resultado de un diagnóstico dada la falta de una metodología previa, así como de reglas claras de aplicación general para quienes participaron en el ejercicio. No obstante, aún cuando las propuestas a que hace alusión el documento no eran nada desdeñables, no fueron tomadas en cuenta por quienes debieron, según su dicho, incluirlas en el Plan estatal de Desarrollo 2006-2012.

La segunda recomendación general referida a avanzar en el reconocimiento del derecho a defender los derechos humanos, no sólo no registró avances, sino un claro retroceso. Aun con la existencia de la “Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos, y las Instituciones de Promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos”;¹ el desconocimiento, la falta de vinculación con la sociedad civil organizada, y la evidente carencia de autocrítica, llevó al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) a violar la propia declaración,

¹ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 1998.

al descalificar el 12, 13 y 14 de febrero de 2008, a través de diversos medios de comunicación, el trabajo del Cepad como organización civil dedicada a la defensa de derechos humanos, acusándolo de “lucrar” con la defensa de un caso y desinformar a la sociedad de Jalisco.

Lo anterior provocó el 26 de febrero de 2008, un pronunciamiento público de personas y organizaciones ciudadanas, locales y nacionales en defensa del Cepad y en contra de la actuación del Presidente de la CEDHJ.

El contar con una legislación estatal para prevenir y eliminar las formas de discriminación en el estado, tema que aborda la tercera recomendación general del informe 2006, también registró una regresión. Después de un trabajo de más de seis años, dos legislaturas y 30 organizaciones civiles involucradas, el 21 de noviembre de 2007, el pleno del Congreso del Estado aprobó por mayoría de votos el acuerdo legislativo que desechara la iniciativa del Ley para crear la “Ley para Prevenir y Eliminar las Formas de Discriminación en el estado de Jalisco”. Para desechar la iniciativa, el Congreso avaló la argumentación de una de sus comisiones, en el sentido de que mientras no se comprobara que existe la discriminación en Jalisco, y que ésta fuese grave, no se requería de una ley al respecto.

La omisión del Congreso en su actuar legislativo, deja en estado de indefensión a cualquier ciudadano que sea sujeto de un acto discriminatorio cometido por autoridad estatal o municipal, para lo cual, no existe procedimiento alguno de carácter jurisdiccional o administrativo. Lo anterior viola el derecho de acceso a la justicia y por ende al debido proceso que dicho acceso implica.

Finalmente la cuarta recomendación general referente a adoptar un sistema penal acusatorio que garantice el derecho al debido proceso, tuvo su acierto y desacierto aunque impulsados desde la federación, con la reciente reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. Dicha reforma se envió a los Congresos locales para su discusión y posible aprobación. El decreto reconoce algunos aspectos positivos como: la presunción de inocencia; la ampliación de derechos para las víctimas; el fortalecimiento de la defensoría de oficio; la integración de principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación; o la obligación de que toda confesión del presunto indiciado deba hacerse con la asistencia de su defensor.

Sin embargo, hay cambios que no se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos que el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir y respetar, por lo que su aprobación significa un retroceso en materia derechos humanos. Las reformas destacan la creación de un “subsistema de excepción para las personas sospechosas de pertenecer a la delincuencia organizada”. Esto atenta contra las garantías del debido proceso y contra el propio principio de igualdad reconocido en el artículo primero de la Constitución Federal; la figura del arraigo; la restricción de las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada, y la ampliación de los supuestos en los que se puede solicitar la prisión preventiva, son otros de los ejemplos de modificaciones a la norma que van en

detrimiento de derechos reivindicados. El Congreso del estado de Jalisco aprobó dichas reformas, lo que queda es esperar a que entren en vigor paulatinamente en un plazo que no debe exceder de ocho años, según lo refiere el artículo segundo transitorio de la citada reforma.

De las recomendaciones específicas (un recuento)

Con relación a las recomendaciones específicas, se formularon cuatro relacionadas con el sistema de justicia y derechos humanos; cinco respecto de los derechos sexuales y reproductivos; cuatro en cuanto a los derechos humanos de la mujer; diez con relación al sistema ombudsman de Jalisco; seis en tocante al derecho humano al agua y diez con referencia al derecho a la salud y al medio ambiente. Lo anterior se evidencia con mayor claridad en el cuadro que se muestra a continuación:

Tipo	Número
Recomendaciones generales	4
Sistema de justicia y derechos humanos	4
Derechos sexuales y reproductivos	5
Derechos humanos de la mujer	4
Sistema ombudsman de Jalisco	10
Derecho humano al agua	6
Derecho a la salud y al medio ambiente	10
Total	43

Haciendo un ejercicio de recuento de aquellas instancias a quienes atañe intervenir en términos de dar cumplimiento a cada una de las recomendaciones, vale pena hacer notar que las recomendaciones hacen referencia a la competencia de 19 entidades del Gobierno del Estado. Entre ellas, la Secretaría de Salud es la más mentada con siete apariciones en diversas recomendaciones, seguida del Ejecutivo, la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable y la Procuraduría General de Justicia con seis; y del Siapa y Ceas con cuatro.

En cuanto al Congreso local, se advierte la competencia de seis diversas Comisiones Legislativas, destacando en número, las de Derechos Humanos y Puntos Constitucionales con cinco, seguidas por las de Justicia y Medio Ambiente con cuatro.

Los órganos internos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco que resultan alusivos a las recomendaciones realizadas al sistema Ombudsman, son nueve. El que merece más menciones es la Presidencia con trece, seguido del pleno del Consejo Ciudadano con ocho alusiones.

En el ámbito municipal, el Consejo Metropolitano adquirió vida en el caso de tres recomendaciones, mientras que los Ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá implican respectivamente a siete de sus dependencias. Destacan las Direcciones de Ecología con tres menciones, seguidas de las direcciones de Seguridad Pública e Institutos Municipales para la Juventud con dos.

Los Ayuntamientos de El Salto y Juanacatlán, registran la competencia de dos de sus órganos, el Cabildo y el propio Alcalde.

Las autoridades federales, no escaparon a la competencia de los temas relacionados en las recomendaciones. En este sentido, la Delegación de la Profepa Jalisco aparece en tres ocasiones y las Delegaciones de la PGR y de la Comisión Nacional Forestal en una.

Haciendo el recuento de las entidades con mayor número de recomendaciones registradas resulta la Presidencia de la CEDHJ, con trece; el pleno del Consejo Ciudadano de dicha dependencia con ocho alusiones. La Secretaría de Salud del Gobierno del Estado cuenta con siete apariciones, seguida del Ejecutivo, la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Procuraduría de Justicia con seis; las comisiones legislativas de Derechos Humanos y de Puntos Constitucionales, suman cinco.

En este entendido, el orden descendente de entidades recomendadas resulta el siguiente: Ombudsman Estatal; Poder Ejecutivo; y Congreso del Estado.

Gestiones Realizadas

Un ejemplar del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*, que contiene las recomendaciones en mención, fue entregado mediante oficio a las diversas dependencias y entidades públicas. En los oficios, se hizo alusión directa a las recomendaciones que este centro formulaba a las diversas instancias en los temas abordados.

Dichos oficios fueron entregados en 13 de las 17 dependencias del Gobierno del Estado con las que las recomendaciones tienen relación directa; a todas y todos los diputados del Congreso del Estado; a todas y todos los integrantes del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, así como a su Presidencia, Visitadores Generales y su Secretario Ejecutivo.

En cuanto a los Ayuntamientos, se entregó a las Secretarías de Seguridad Pública y Comisiones Edilicias de Derechos Humanos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga. En el caso de El Salto y Juanacatlán, se hizo llegar a todas las y los regidores de los respectivos cabildos, así como a los Presidentes Municipales.

No obstante, en atención al resultado obtenido del análisis de las entidades públicas más recomendadas, el Cepad privilegió la realización de gestiones encaminadas al seguimiento de estas recomendaciones, solamente en el caso del Ombudsman Estatal.

En este sentido, el 16 de agosto de 2007, se dirigió petición al licenciado Felipe de Jesús Álvarez Cibrián en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco con el objeto de sostener una reunión con él y el Consejo Ciudadano. Ante su falta de respuesta, se reiteró la petición el 4 de octubre de 2007 al pleno del Consejo, a efecto de que se atendieran las recomendaciones que en el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006* se hacían al Sistema Ombudsman.

La reunión se llevó finalmente a cabo el 22 de octubre de 2007, en sesión no formal, (audiencia pública) por parte del Consejo Ciudadano, en la que inicialmente, se explicitó el carácter del Cepad para realizar las recomendaciones, delimitando el papel que a la sociedad civil le corresponde en la defensa de los derechos humanos en el Estado.

Asimismo, se explicitó el papel del Consejo ciudadano quien al conceder la audiencia al Cepad, reconoció en la práctica su origen ligado al ejercicio de una representación-comunicación con los grupos de la sociedad civil, cumpliendo con el deber de supervisar las políticas del Organismo.

La expectativa de la reunión giró en torno a sostener una dinámica de diálogo y compromiso en la atención de las recomendaciones emitidas, como forma de mostrar la vocación a la tarea que ocupa tanto a las organizaciones defensoras de derechos humanos, como a la CEDHJ.

Seguidamente se realizó una presentación de las recomendaciones acompañada de una explicación del contexto de su surgimiento y pertinencia. Al finalizar la reunión, se acordó hacer extensivo lo visto en la siguiente sesión ordinaria del Consejo con la intención de darle seguimiento a las recomendaciones, no obstante, este Centro no fue requerido nuevamente para dicho efecto.

Apreciaciones respecto de la recomendaciones giradas al “Sistema Ombudsman”

En este contexto, y respecto al cumplimiento de las recomendaciones específicas al sistema ombudsman, observamos un nulo avance en lo que se refiere a la primera recomendación, relacionada con invertir el papel de autoridad en el que se ha desempeñado la CEDHJ, para constituirse como una institución defensora del pueblo. La experiencia y trayectoria de los funcionarios que caracterizan la presente administración de la CEDHJ, parece impactar en su identificación con la figura del ministerio público, y no con de la un Ombudsman; lo anterior al menos, en cuanto a la recepción, trámite y resolución de las quejas que les son presentadas.

Con relación a la segunda recomendación, y en el entendido de que existe un comité interno de consejeros y consejeras que tienen como encargo el llevar a cabo una propuesta de planeación estratégica, este Centro no cuenta con información referida al avance en su encomienda, debido a que no ha existido un acercamiento del mismo para ello. Dicha encomienda se encuentra también referida en el criterio 5to de la actuación interna de los Criterios Generales de Actuación de la CEDHJ y su Consejo Ciudadano.

En la tercera recomendación, si bien se advierte la apropiación por parte del organismo de las realidades sociales más apremiantes de Jalisco, la visión no ha sido desde la integralidad de derechos. Las constantes salidas públicas y en muchas ocasiones abruptas de su Presidente desde el inicio de su gestión, carentes de una profunda investigación previa, lejos de construir legitimidad y respaldo ciudadano de las OSCS, las ha hecho marcar su distancia. No se cuenta con información tampoco en el sentido de la generación de indicadores que permitan

medir la eficacia del trabajo de la CEDHJ, lejos de los datos cuantitativos que siempre se han manejado.

En cuanto a la mayor cobertura de las acciones de comunicación en las regiones de Jalisco que generen procesos educativos a que se refiere la cuarta recomendación, tampoco se cuenta con información con relación a la existencia de una estrategia de comunicación pedagógica.

La quinta recomendación, es quizá una de las que advierte un mayor retroceso. El establecer como principio de trabajo de la CEDHJ la transparencia y la rendición de cuentas constante, implica hacer público el trabajo: la selección de personal, los criterios para la toma de decisiones en el Consejo Ciudadano y para el trámite y emisión de conciliaciones y recomendaciones. De ello, nada ha sido publicitado; en sentido contrario, varias han sido las ocasiones en las que se ha hecho público en los medios de comunicación, la negativa, en aras de la no transparencia, a permitir el ingreso de ciudadanos a las sesiones del Consejo, mismas que deben ser públicas.

El rezago en el trámite de las quejas, fue el objeto de sexta recomendación, al solicitar a través del Consejo Ciudadano, una auditoría interna que determinase las causas y soluciones de dicho rezago, así como las responsabilidades a que hubiere lugar. Se recomendó asimismo que dicha información se hiciera pública de acuerdo con el principio de la máxima divulgación. En este entendido, si bien se dio a conocer que la CEDHJ terminó con el rezago que tenía de 2003, no se sabe que se haya solicitado la auditoría en mención, por lo que las causas siguen latentes, y las soluciones, en la lista de espera.

En la séptima recomendación, se explicitó la necesidad de orientar el trabajo de la institución para que se utilicen las herramientas que exige el derecho internacional de los derechos humanos (reparación del daño, denuncias penales y administrativas, garantías de no repetición, *restitutio in integrum*), en el quehacer cotidiano. A este respecto, no se sabe que la CEDHJ haya utilizado algún recurso de los sistemas interamericano e internacional de los derechos humanos en favor de sus usuarios. Si bien se ha hecho mención de la trasgresión de diversos instrumentos internacionales en algunas de sus resoluciones, ello no implica que los mecanismos que dichos instrumentos ponen a disposición de los estados y los defensores se hayan implementado por el organismo; si no se hace en la resolución, menos durante el trámite de las quejas.

De involucrar al Congreso del Estado en aquellos casos en los que se demuestre un incumplimiento claro de la autoridad respecto de las propuestas, peticiones o recomendaciones que emita el organismo, ya se ha hablado mucho. Dicha petición es la que se expresa en la octava recomendación; no obstante, no se han dado los pasos firmes para promover y dar seguimiento a una propuesta legislativa que considere una obligación para las autoridades, realizar dicho ejercicio de rendición de cuentas.

La novena y décima recomendaciones se relacionan con la problemática de la tortura en Jalisco. Los índices de dicha violación, eran alarmantes. En el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*, se hace referencia al análisis de las quejas por tortura presentadas en la CEDHJ en cuatro años de la administración de Alberto Cárdenas Jiménez, en relación con las quejas presentadas en cuatro años de la administración de Francisco Ramírez Acuña. En el segundo periodo, presentaron un incremento de más de 1000% con relación al primero.

Sin embargo, al parecer la tortura dejó de ser una preocupación para la presente administración de la CEDHJ. El rubro que permitía establecer su medición, fue extraído de su base de datos, de tal manera que no existe parámetro alguno en Jalisco que permita llevar una estadística de las inconformidades que se presenten por esta grave violación.

La recomendación concreta de presentar ante la Procuraduría General de Justicia del Estado las denuncias penales correspondientes a los 640 casos de tortura a que la CEDHJ hizo referencia en su recomendación 6/2006, tampoco se cumplió. Con ello, la Comisión infringió también el criterio primero de la actuación externa de los Criterios Generales de Actuación de la CEDHJ y su Consejo Ciudadano, así como el acuerdo de Consejo 4/192/2006, de la Sesión Ordinaria 192, del 18 de septiembre de 2006.

Valdría la pena analizar el compromiso que la CEDHJ tiene de cara a la ciudadanía, en la lucha contra la práctica de la tortura, cuando teniendo las evidencias, omite hacer del conocimiento de la representación social un delito tan grave como éste.

Conclusiones

Cuando a un Estado le formulan de manera fundada una serie de recomendaciones específicas, cuyo cumplimiento va a redundar en una mejor protección y por tanto vigencia de los derechos humanos que está obligado a cumplir y a hacer cumplir, resulta un contrasentido no sólo que no realice las gestiones encaminadas a su implementación, sino que ni siquiera entable comunicación con quien las emite y muestre interés en su cumplimiento.

La esencia del Estado moderno, es lograr el bienestar de sus gobernados en todos los sentidos; cuando un Estado se aleja de dicha esencia, se vuelve autoritario, preocupado más por los intereses personales de quienes detentan el poder, que por ejercer el servicio que su cargo les demanda. Las recomendaciones que emite el Cepad en el marco del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*, pretenden despertar ese espíritu, y continúan vigentes en la espera de su cumplimiento.

19. Índice de Autores

Centro de Atención Integral en Vih-Sida AC (VIHas de Vida)

El Centro de Atención Integral es una asociación civil que contribuye a la construcción de una sociedad más incluyente, informada y que respete los Derechos Humanos de las personas que enfrentan la realidad del Vih / Sida en sus vidas y/o la de sus familiares; así como a la reducción de la propagación del virus. Más información: www.vihasdevida.org.mx

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC

El Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, AC fue fundado en 1988 por la Compañía de Jesús. Su misión es defender, promover e incidir en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en México. El Centro Prodh enmarca su labor en la opción preferencial por los más pobres y por los grupos vulnerables del país: indígenas, migrantes, trabajadores y víctimas de represión social. La apuesta del Centro Prodh es contribuir a un cambio estructural en donde la sociedad tenga condiciones para gozar y ejercer de forma equitativa la totalidad de los derechos humanos. Más información: www.centroprodh.org.mx

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)

Organismo de la sociedad civil, autónomo, independiente y profesional, que a través de un proceso de exigibilidad y justiciabilidad, apoya la defensa de casos (tipo o paradigmático) de violaciones de los derechos humanos individuales y colectivos, con vinculaciones e interacción con organizaciones sociales e instituciones públicas y civiles, que al intervenir desactiva los mecanismos de violación a los Derechos Humanos en el estado de Jalisco. Este proceso se realizará con una perspectiva de complejidad (entrelazando acciones de investigación, articulación, formación, defensa e incidencia pública), con el objeto de contribuir a un cambio estructural que mejore la calidad de vida de las personas y devenga en una sociedad que experimente los valores de la paz, el diálogo, la justicia y el desarrollo. Más información: www.cepad.org.mx

Centro de Reflexión y Acción Laboral AC (Cereal)

El Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal) es un proyecto de Fomento Cultural y Educativo AC que se dedica a la defensa y promoción de los derechos humanos laborales en México. La oficina de Guadalajara se abrió en 1997 ante la necesidad de dar atención específica a los numerosos trabajadores jaliscienses que son objeto de múltiples violaciones a sus derechos laborales, especialmente aquellos que se emplean en empresas transnacionales. Las principales actividades del Cereal son el acompañamiento a grupos de trabajadores a través de cursos y talleres, la documentación y denuncia de casos de violación a los derechos humanos laborales, la formación de promotores de derechos laborales (ya sea que se trate

de trabajadores o de ciudadanos en general) y la producción de materiales didácticos que explican de manera sencilla qué son y cómo pueden defenderse los derechos laborales. Además, Cereal elabora coyunturalmente análisis sobre la situación de los trabajadores y el empleo en Jalisco.

Fernando Gutiérrez Olmos

Fue voluntario por parte del Servicio Jesuita de Jóvenes Voluntarios en las casas del migrante “Monseñor Guillermo Ranzahuer” de Acayucan, Veracruz y en “Belén: Posada del Migrante” en Saltillo, Coahuila. Actualmente estudia la licenciatura en Filosofía y Ciencias Sociales en el ITESO, es colaborador voluntario en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad) y forma parte del Colectivo FM4 Paso Libre que trabaja en la Zona Metropolitana de Guadalajara por los derechos humanos de los transmigrantes en situación irregular.

Ludger W. Kellner Skiba

Estudió pedagogía, filología y música en la Universidad de Colonia en Alemania. De 1967 a 1971 fue maestro de música en Albury en Australia y director de la orquesta local. En 1971 cambia su residencia a México y es miembro fundador de la Orquesta Sinfónica del Estado de México, en donde labora los siguientes tres años. De 1973 a 1976 regresa a Australia y retoma su trabajo como maestro de música y como director de la Orquesta Gama. En 1976 se muda definitivamente a Guadalajara (México) y funda el Instituto Kellner, escuela de idiomas. Los siguientes años los dedica al trabajo empresarial. Desde 2001 ha sido parte de la asociación vecinal Jardines del Sol en Zapopan, Jalisco y a partir de 2005 es Presidente del Parlamento de Colonias de la Zona Metropolitana de Guadalajara AC.

Juan Larrosa Fuentes

Egresado de la Carrera de Ciencias de la Comunicación del ITESO (1998-2002). Ha trabajado como periodista en diferentes medios de comunicación de Guadalajara (*Radio Universidad de Guadalajara* y en el diario *Público*), así como en la región sur de Jalisco (*Siete Días* de Sayula y *El Puente* de Ciudad Guzmán). También colaboró en diversos proyectos de comunicación y manejo de información junto con diversas organizaciones civiles como ACCEDDE AC, IMDEC, CIFS-ITESO, Poder Ciudadano Jalisco y el Centro Fray Bartolomé de las Casas (Chiapas). Actualmente imparte las clases de “Observatorio de Medios” e “Historia y Estructura de los Sistemas de Comunicación” en el ITESO. Desde 2006 trabaja en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), en donde es responsable de los proyectos relacionados con la investigación y la comunicación; en 2007 asumió la coordinación del Proyecto de Observatorio de Medios en el Departamento de Estudios Socioculturales del ITESO.

Francisco Macías Medina

Egresado de la carrera de Abogado de la Universidad de Guadalajara (1991-1996). Maestro en Derecho por la misma casa de estudios con especialidad en Administración de Justicia y Seguridad Pública. Ha trabajado como auxiliar del Ministerio Público; como apoderado de la Banca de Desarrollo; de visitador adjunto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

Jalisco; así como promotor y co-creador del programa Jornadas Municipales y Programa Preventivo Contra la Tortura. También ha sido colaborador de la extinta Academia Jalisciense de Derechos Humanos y del Comité Pro Derechos Humanos Anacleto González Flores, AC. Es responsable del panorama de derechos humanos y justicia de la Revista de análisis *Nueva Síntesis*. Actualmente imparte clases de “Ética profesional y derechos humanos” en la Universidad Marista de Guadalajara. Desde 2006 trabaja en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), en donde se encarga de la dirección estratégica, además de la sistematización y desarrollo institucional.

Blanca Rocío Martínez Moreno

Egresada de la carrera de Historia de la Universidad de Guadalajara (2002-2006). Es miembro del colectivo Mezcala, el cual se formó en 2002. Este colectivo se compone de hijos de comuneros de la comunidad indígena coca de Mezcala, y tiene el fin de auxiliar y apoyar los trabajos del comisariado de bienes comunales de la comunidad.

Gerardo Moya García

Egresado de la Carrera de Derecho del ITESO (1991-1995) y Maestro en “Educación y Procesos Cognoscitivos” por la misma casa de estudios. Ha colaborado como abogado en diversas organizaciones civiles (Fundación de Reintegración Social AC; Comité de Derechos Humanos Sierra Norte de Veracruz AC; IMDEC AC). Asimismo, se desempeñó como visitador adjunto y analista jurídico en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) de 1997 al 2004. Profesor Titular del ITESO; desde 2000, ha impartido clases en dicha universidad, en las asignaturas de “Derechos humanos”, “Ética, identidad y profesión”, entre otras, así como en la Universidad Marista de Guadalajara. Actualmente trabaja en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad) como encargado de la interlocución estratégica.

Carlos Armando Peralta Varela

Tiene estudios de maestría en Desarrollo Humano por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso) y actualmente es doctorante en Ciencias Sociales, con especialidad en Antropología Social en CIESAS de Occidente. Fue coordinador del Proyecto de Educación y Organización Popular de Servicios Educativos de Occidente (SEDOC AC), en Ciudad Guzmán (1986-1990); trabajó en el Área de Educación en Derechos Humanos y la Paz del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (1990-1995). Desde 1995 ha sido profesor-investigador (titular) del Centro de Investigación y Formación Social del Iteso y ha coordinado el Programa Universitario de Derechos Humanos; el Programa de Formación e Incidencia Ciudadana; e imparte clases en diversas instancias y programas académicos. Desde 2008 es presidente del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC.

César Octavio Pérez Verónica

Egresado de la Carrera de Derecho del ITESO (1991-1995). Desde entonces ha ejercido la profesión de abogado litigante independiente en Guadalajara. Fue Secretario Técnico del Colectivo de Organismos Civiles de Derechos Humanos de Jalisco (2001-2002). Miembro

fundador de la Red de Profesores de Derechos Humanos coordinada por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Campus Santa Fe, Ciudad de México (2002). Investigador en el Diagnóstico sobre la Educación Jurídica en materia de Derechos Humanos en las Universidades en México coordinada por la UIA y la American University de Washington, DC (2002). Representante de la Agenda Sectorial de Derechos Humanos del Poder Ciudadano Jalisco (2001-2002). Dentro del Cepad se encarga de la defensa jurídica de los casos calificados como estratégicos desde una perspectiva integral.

María Guadalupe Ramos Ponce

Egresada de la carrera de derecho de la Universidad de Guadalajara y profesora e investigadora titular de la misma casa de estudios. Es coordinadora en Jalisco del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem). Además de la coordinación, como parte de sus tareas en Cladem, es integrante del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio. Actualmente es Vicepresidenta del Consejo Directivo del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad).

Jorge Enrique Rocha Quintero

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara (1995-1999), filósofo por la Universidad del Valle de Atemajac (1992-1995). Maestro en Impactos de la Globalización por la Universidad Internacional de Andalucía, en España (2003-2005). Académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) desde 1996; donde ha coordinado los proyectos Desarrollo Local y Regional en el Sur de Jalisco; Diálogos Informados en Sayula, Jalisco; Gestión Local de la Sustentabilidad y el Programa Institucional de los Derechos Humanos y la Paz. Ha participado en varias publicaciones en los temas de derechos humanos, paz y sustentabilidad. Es colaborador de la publicación mensual “El Puente” de Ciudad Guzmán, Jalisco desde 2003 y en La Jornada Jalisco desde 2006. Participa y colabora con la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” desde 1997.

Guillermo Zepeda Lecuona

Profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), donde coordina el proyecto “Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos”. Profesional Asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo, donde coordina la “Red Mexicana de investigaciones sobre Reforma Penal Comparada”. Es consultor de políticas públicas. Ha sido admitido en el Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I).

Misión

Somos un organismo de la sociedad civil, autónomo, independiente y profesional, que a través de un proceso de exigibilidad y justiciabilidad, apoya la defensa de casos (tipo o paradigmático) de violaciones de los derechos humanos individuales y colectivos, con vinculaciones e interacción con organizaciones sociales e instituciones públicas y civiles, que al intervenir desactiva los mecanismos de violación a los Derechos Humanos en el estado de Jalisco.

Este proceso se realizará con una perspectiva de complejidad (entrelazando acciones de investigación, articulación, formación, defensa e incidencia pública), con el objeto de contribuir a un cambio estructural que mejore la calidad de vida de las personas y devenga en una sociedad que experimente los valores de la paz, el diálogo, la justicia y el desarrollo.

Valores

1. Respeto a los Derechos Humanos

La definición de este valor está enmarcada en la complejidad, ya que se construye día a día y muta constantemente. El Centro se adhiere a las definiciones internacionales que se han trabajado sobre este concepto. Sin embargo, independientemente de los grandes debates, el respeto a los Derechos Humanos (DH) son aquellas acciones o abstenciones que propician una mayor humanización mediante el ejercicio pleno de la libertad. El Centro no podrá realizar acción alguna que viole los DH de quienes integran el proyecto, ni de sus usuarios, ni de terceros.

2. Criticidad

La criticidad implica las siguientes consideraciones: una lectura y análisis complejo de la realidad desde sus diferentes dimensiones; problematizar el entorno desde la reflexividad y la transdisciplinariedad; y una postura crítica, siempre con independencia ante los diferentes sistemas sociales, políticos, económicos, y de poder.

3. Transparencia

Forma sistemática de trabajo en la que se privilegia la comunicación entre los miembros de la organización, así como con los actores públicos con los que se relacionará (organizaciones pares, contrapartes, beneficiarios, Estado, financiadoras, medios de comunicación, y sociedad en general). El Cepad se compromete a difundir información de su quehacer, sus políticas, sus valores, sus finanzas, entre otras.

4. Justicia

Entorno del que surge el deber de actuación para reconstituir el respeto a la persona, a los grupos más vulnerables y al entorno en el que se desenvuelven, con el fin de contribuir a la exigibilidad y justiciabilidad de los Derechos Humanos. La justicia debe ser una expresión de realidad en lo cotidiano, así como en la vida de social e institucional. La justicia es una expresión de la lucha en contra de la impunidad y la corrupción.

5. Paz

Valor fundamental que permite el ejercicio de los Derechos Humanos en la sociedad. La paz se entiende no como ausencia de conflicto, sino como una herramienta de resolución de diferencias, para la convivencia social y política.

6. Responsabilidad Social

Es la toma de postura en favor de un cambio social, privilegiando la sinergia y vinculación con agentes e instituciones de la sociedad civil.

7. Servicio profesional

La realización de actividades con capacidad, oportunidad, eficacia, eficiencia, originalidad, calidad intelectual y responsabilidad.

8. Desarrollo

Medio y fin para que las personas y grupos tengan la posibilidad de una mejora en el ámbito económico, cultural, social y político, donde puedan realizarse plenamente el cumplimiento de los Derechos Humanos.

9. Diálogo

Mecanismo de construcción de acuerdos desde las coincidencias, que permiten impulsar el cambio social dentro de un marco de democracia.

10. Independencia

Es la cualidad que permite privilegiar los principios éticos contenidos en los derechos humanos, sobre otros de tipo partidista o de credo.

11. Perfil público responsable

El Cepad, como un actor social dentro del espacio público, construirá cotidianamente un capital político a partir de su propio trabajo. Este capital deberá estar alejado de la estridencia, y tendrá que ser manejado de forma responsable, razonada y justa.

Líneas Estratégicas

Reingeniería

Reflexión y renovación sistemática de los métodos de trabajo del Centro y sus resultados, que permitan sostener la misión, así como la calidad de vida de sus miembros.

Creación y aplicación de procesos de exigibilidad y justiciabilidad

Creación y aplicación de estrategias que incidan socialmente en la mejora de la calidad de vida de las personas a través de una labor multidisciplinar y compleja.

Construcción de un actor político

Acciones de comunicación política responsable que posibiliten ser contraparte del Estado y los poderes fácticos e interlocutor de alto nivel ético e intelectual ante instituciones públicas y privadas, así como ante agentes sociales de Jalisco

Donaciones o aportaciones voluntarias

El Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad) es una organización civil sin fines de lucro y que trabaja por la construcción de una sociedad democrática que garantice el respeto de los derechos humanos. Si quieres hacer donaciones o colaborar como voluntaria o voluntario, comunícate a nuestras oficinas:

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad):
Calle Contreras Medellín 245.
Segunda planta. Zona Centro. CP: 44290.
Guadalajara, Jalisco, México.
Teléfono y fax: +52 (33) 36134066
Correo electrónico: cepad@cepad.org.mx

Esta publicación se terminó de editar en septiembre de 2008, en las oficinas del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC, ubicadas en Contreras Medellín 245. Segunda planta. Zona Centro. Guadalajara, Jalisco, México. CP: 44290.



04. Entre la actuación institucional y la simulación: el trabajo del ombudsman jalisciense en torno a un caso de violencia institucional y de género

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)



04. Entre la actuación institucional y la simulación: el trabajo del ombudsman jalisciense en torno a un caso de violencia institucional y de género

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)

En los últimos días de agosto de 2007, el caso de María Araceli Arellano Enciso y su hija explotó en la agenda pública de Jalisco. El caso, como se detalla en el artículo “Crónica de un sistema de justicia que viola los derechos humanos de las mujeres”,¹ trata, a grandes rasgos, de la historia de una niña que es abusada sexualmente por un funcionario público del Ayuntamiento de Guadalajara y que luego de interponer una denuncia por estos hechos, en lugar de obtener ayuda de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, recibe amenazas y malos tratos; la causa de lo anterior es que en su denuncia, la menor relató el contexto en el que ocurrió la violación: fiestas sexuales, en las que se consumían alcohol y drogas y en donde hombres adultos convivían con menores de edad. El escándalo fue mayúsculo cuando se hicieron señalamientos directos de que el entonces Procurador General de Justicia de Jalisco, Tomás Coronado Olmos, había participado de estas fiestas, en donde se configuraban presuntos delitos de corrupción de menores, prostitución y pornografía infantil.

De forma paralela a la emergencia del tema en la agenda local (septiembre de 2007), funcionarios y ex funcionarios públicos de la Procuraduría General de Justicia de Jalisco (PGJE), acudieron a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) para presentar quejas en contra de diversos servidores públicos de la Procuraduría, incluido su titular, Tomás Coronado Olmos. Los denunciantes fueron quienes recibieron en la PGJE a la señora María Araceli Arellano Enciso cuando acudió a interponer una denuncia por la privación ilegal de la libertad de su hija. En las declaraciones ministeriales, tanto de la madre como de la menor, salió a relucir que además de la privación ilegal de la libertad y del abuso sexual que había sufrido la niña, esto había ocurrido en un contexto cotidiano de fiestas realizadas en granjas y organizadas por adultos; al hacer estos señalamientos, la menor identificó a Tomás Coronado Olmos, Procurador de Justicia del Estado, como uno de los asistentes a las fiestas. El personal de la Procuraduría, a raíz de la obtención de estos testimonios, comenzó a sufrir hostigamientos, amenazas de muerte, e incluso, hubo un caso de privación ilegal de la libertad y detención arbitraria. En total se presentaron seis quejas,² una de ellas fue conciliada a petición del agraviado y el resto siguen abiertas.³

¹ Cepad. “Crónica de un sistema de justicia que viola los derechos de las mujeres. Un caso paradigmático de violencia de género en Jalisco”. Cepad. México: 2008.

² Dichas quejas son las siguientes: 2189/07, presentada por el subprocurador Víctor Manuel Landeros Arvizu; 2190/07, presentada por el policía investigador Jorge Mercado Valle; 2192/07, presentada por Juan Bernardino Guerrero Manzo; 2193/07, iniciada de oficio; y 2194/07, presentada por Leopoldo Partida Caballero, coordinador de agentes del Ministerio Público adscritos a puestos de socorros. Una más, la 1977/07, fue conciliada a petición del propio agraviado, Marco Antonio Chávez Villegas, quien se quejó por una detención arbitraria.

³ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. “Boletín de prensa 48/07”. Emitido el 21 de septiembre

La publicidad del tema y la apertura de las quejas obligaron a la CEDHJ a pronunciarse públicamente y a involucrarse en el caso. Aun a pesar de que hasta ese momento no se había interpuesto una queja directa por una de las agraviadas (la madre o la menor), los trabajadores de la PGJE sí habían hecho mención en sus quejas de los presuntos hechos delictuosos en donde se involucraban a funcionarios públicos; lo anterior adquiere una implicación incontrovertible: la CEDHJ tenía la obligación legal de investigar oficiosamente cualquier hecho presuntamente violatorio de derechos humanos y solicitar a las autoridades correspondientes, en este caso a la Procuraduría, informes sobre las actuaciones de sus servidores públicos.⁴ Bajo este contexto público y legal, el 21 de septiembre de 2007, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, ofreció una rueda de prensa ante los medios de comunicación locales, en donde señaló que: “La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) no está facultada para pedir la separación de su cargo o destitución de ningún servidor público sin antes haber realizado una investigación, a través de un procedimiento de queja con todas las formalidades de ley”.⁵ Además, el ombudsman puntualizó que no se abriría ninguna queja en contra del Procurador Tomás Coronado Olmos, porque no había pruebas para ello. Es decir, ante los señalamientos de la madre y la menor en los reportes periodísticos, y los dichos de funcionarios públicos de la Procuraduría en sus respectivas quejas, el ombudsman jalisciense decidió que mientras no hubiera “pruebas”, la Comisión no actuaría en consecuencia. El trabajo de un defensor del pueblo se tendría que circunscribir a realizar una investigación oficiosa y a solicitar un informe a cada uno de los funcionarios involucrados en los señalamientos, no a exonerar públicamente a un Procurador de Justicia *a priori*, por falta de elementos.

En un segundo conjunto de irregularidades, encontramos reservas en las primeras actuaciones del ombudsman: a pesar de que en la prensa se ventilaron los testimonios de las víctimas, así como de las quejas de funcionarios públicos interpuestas en la Comisión, el ombudsman solo decidió abrir un acta de investigación (79/2007), que es la actuación mínima dentro de sus facultades. De un funcionario público como el ombudsman se esperaría que actuara en sus máximas atribuciones: en este caso lo deseable hubiera sido abrir una queja oficiosa por los hechos ventilados públicamente.⁶

No es sino tres días después de comenzar el acta de investigación y declarar públicamente que no había pruebas para involucrar al Procurador, que el ombudsman decide abrir la queja. Lo anterior es grave porque antes de abrir una queja –en donde se tendría que investigar lo

de 2007. Guadalajara, Jalisco. 2007.

⁴ *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. Artículos: 4º, Fracciones I y V; 7º, Fracciones I y XXI.

⁵ Op. Cit.

⁶ En un ejemplo paralelo, la organización Human Rights Watch en su reciente informe *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica* mencionó: “para que una institución de este tipo logre generar los cambios necesarios y no se limite a describir el *status quo*, debe ser ingeniosa, creativa, proactiva y persistente al promover soluciones a los problemas de derechos humanos en el país”, aspectos a los que no se encuentra ajeno el organismo estatal al omitir el uso o aplicar de forma irregular algunas de sus facultades.

ocurrido, recabar informes de los funcionarios señalados como presuntos responsables de violar derechos humanos y admitir pruebas- el ombudsman, sin el uso de todas sus facultades investigadoras, se adelantó a exonerar a los funcionarios públicos.

Por último y más grave aún, en la queja 2193/2007/II, el Procurador General de Justicia del Estado, Tomás Coronado Olmos, no figura como presunta autoridad responsable de violar los derechos humanos; el nombre de Martín Aguirre Aguirre tampoco se encuentra en la queja. La pregunta: ¿por qué el ombudsman, después de exonerar al Procurador, decide no investigarlo a pesar de los señalamientos que existen en su contra?

Irregularidades en la documentación y desarrollo de la queja

Durante la rueda de prensa ofrecida por Felipe de Jesús Álvarez Cibrián el 21 de septiembre de 2007 (referida en el apartado anterior), se vertieron varias aseveraciones, sobre las cuales bien vale la pena reflexionar:

“La CEDHJ carece de facultades para destituir a servidores públicos antes de concluir las quejas”: Álvarez Cibrián

En declaraciones públicas, el gobernador del estado de Jalisco, Emilio González Márquez, le solicitó al ombudsman estatal que fuera la CEDHJ quien determinara la conveniencia de remover al Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco por los señalamientos en los que estaba involucrado.⁷ En teoría, la Comisión tendría que garantizar una investigación imparcial de los hechos, sin embargo Álvarez Cibrián señaló en repetidas ocasiones que no había elementos para la destitución de Tomás Coronado Olmos. Es importante mencionar que este caso es complicado por una razón: el máximo responsable de procurar justicia en el estado de Jalisco es uno de los señalados como participante de las fiestas en donde ocurrieron los presuntos actos delictivos; la particularidad anterior explica la necesidad de la remoción temporal de este funcionario público, pues de otra forma no existen las garantías necesarias para hacer un trabajo de investigación imparcial: resulta ilógico que el inculpado se investigue a sí mismo.

Meses después, el 10 de diciembre del 2007, el ombudsman volvió a señalar que “no hay, por el momento, ninguna condición que nos indique o que nos permita llevar a cabo esa petición”.⁸ Sin embargo, el 11 de enero de 2008 el gobernador de Jalisco Emilio González Márquez dijo que el Procurador sí había participado en las fiestas, pero no así en la violación: “no sabemos si se enteró –de la violación- la respuesta que él da es que no se enteró” (*La Jornada Jalisco* 9/I/08). Esta declaración, en donde el titular del Ejecutivo reconoce que el Primer Fiscal de Jalisco sí estuvo en la granja donde se cometieron presuntos actos de abuso sexual a menores de edad, no sólo compromete al gobernador, sino que reconoce como ciertos los hechos que se le imputan a Tomás Coronado Olmos.

⁷ Partida, Juan Carlos. “En breve, prevé Emilio González órdenes de aprehensión en Tonalá”. Periódico *La Jornada Jalisco*. 6 de octubre de 2007. Guadalajara.

⁸ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. “Boletín de prensa 106/07”. Emitido el 10 de diciembre de 2007. Guadalajara, Jalisco.

¿Una queja e investigación de oficio?

La finalidad esencial de la CEDHJ es la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos, y una de sus atribuciones esenciales es: “analizar y determinar la existencia de violaciones a los derechos humanos”, así como “investigar la veracidad de los actos u omisiones que presumiblemente conlleven la violación a los derechos humanos”.⁹ Estas atribuciones las puede poner en práctica cuando hay una denuncia ciudadana, pero también puede iniciar investigaciones de oficio por inconformidades “que sean de interés social o las de dominio público, cuando se trata de violaciones graves, prácticas sistemáticas o generalizadas de la autoridad, o en cualquier otro caso en el que se requiera garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos”.¹⁰

En sus declaraciones públicas, el ombudsman comunicó que inició una queja de oficio (2193/07) en contra de funcionarios de la PGJE por presuntas violaciones de los derechos humanos en la investigación de un caso de abuso sexual a una menor de edad (caso al que nos hemos venido refiriendo en el presente texto). Han transcurrido siete meses y la CEDHJ no ha podido encontrar si hubo violaciones al acceso a la justicia o al debido proceso de la víctima; esto contraviene abiertamente los principios de inmediatez, concentración y rapidez que establece el artículo 47° de la Ley de esta Comisión.¹¹ En el supuesto que sea verdad que abrió de oficio la queja 2193/07, debe contar con el expediente de la causa penal del delito de violación: el propio expediente penal constituye prueba plena para determinar si los servidores públicos incurrieron en responsabilidad penal y administrativa.¹²

¿Quiénes son los funcionarios que la CEDHJ investiga en este caso?

Por otro lado, encontramos serias deficiencias en la dirección que están tomando las investigaciones de la CEDHJ respecto de los funcionarios públicos que están involucrados. Normalmente, cuando una queja es recibida en alguna de las visitadurías de la CEDHJ, debe analizarse su admisión y enseguida hacerla del conocimiento de los servidores públicos señalados como responsables: “solicitándoles un informe específico sobre los actos u omisiones que se les atribuyen”,¹³ el cual deberá contener los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones, así como los elementos de información que estimen necesarios para la documentación del asunto. Por el tipo de violación de este caso, calificada como “ejercicio indebido e incumplimiento en la función pública de procurar justicia, por la irregular integración de las averiguaciones previas”, se deduce que los servidores públicos que se encuentran involucrados, son los agentes del Ministerio Público, así como los coordinadores o jefes de división que tienen a cargo la integración de las averiguaciones

⁹ Ídem. Artículos 3° y 7°, Fracciones I y XXI. Además, véase Artículos 35° y 63°.

¹⁰ Ídem. Artículos 4° y 7°, Fracción II; Artículo 35°, Fracción III; y *Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco*, Artículo 11°, Fracción I.

¹¹ La denuncia por violación se presentó el 24 de abril de 2007, y el presunto violador siguió laborando en el Ayuntamiento de Guadalajara hasta el 14 de septiembre. El expediente de la averiguación fue consignado por el Agente del Ministerio Público a un juez de lo criminal por esas fechas. No obstante, dice el Presidente de la CEDHJ que sigue investigando si hubo violaciones al debido proceso penal de la víctima o no.

¹² *Ley Orgánica de la General de Justicia del Estado de Jalisco*. Artículos 3° I, II, III, IV, 4°, 8° I, II y III.

¹³ *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. Artículos: 60° y 61°.

previas relacionadas con la situación de la madre y la hija. Sin embargo, en las investigaciones de la CEDHJ no están ni Martín Aguirre Aguirre, ni Tomás Coronado Olmos, quienes siendo servidores públicos participaron en acciones consideradas como violaciones graves a los derechos de las niñas y niños. Es decir, para la CEDHJ, aun a pesar de los señalamientos, no hay elementos para investigar al Procurador y a un ex funcionario del Ayuntamiento de Guadalajara a quien se le ha acreditado la autoría de una violación sexual a una menor de edad. Lo anterior es resultado del reducido enfoque con el que se calificó la presunta violación de derechos humanos y la poca profundidad con la que se investigan los hechos. Si la Comisión pretende indagar presuntas violaciones a los derechos humanos de las mujeres y de los niños y niñas, lo primero que tiene que hacer es identificar a los servidores públicos presuntamente involucrados y requerirlos para que elaboren un informe según lo manda la ley, situación que hasta el momento no ha ocurrido.

Deficiencias en la tipificación de violaciones de derechos humanos

El procedimiento de queja ante la CEDHJ indica que una vez que se recibe la inconformidad con sus requisitos debe calificarse la probable violación de derechos humanos y ser remitida a la visitaduría correspondiente, aspecto que le compete llevarlo a cabo al Director de Quejas, Orientación y Seguimiento.¹⁴

En la queja 2193/2007/II, se calificó como probable violación de derechos humanos el “ejercicio indebido e incumplimiento en la función pública de procurar justicia, por la irregular integración de las averiguaciones previas”, que consiste en:

- a) Iniciar la averiguación previa sin que preceda denuncia o querrela de una conducta ilícita.
- b) La abstención injustificada de practicar en la averiguación previa diligencias para acreditar el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del inculcado.
- c) La práctica negligente de dichas diligencias.
- d) El abandono o desatención de la función investigadora de los delitos una vez iniciada la averiguación.¹⁵

El trámite de queja fue atendido por la Segunda Visitaduría General, precisamente encargada de investigar las posibles violaciones de derechos humanos que han cometido los servidores públicos de la PGJE, entre otros.

Como se aprecia claramente, se optó por una calificación de la presunta violación de derechos humanos considerada como no grave y por tanto susceptible de ser conciliada por parte de la Comisión, en vez de hacer un análisis minucioso de acuerdo al contenido del primer párrafo del artículo 68° de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos: “Se consideran

¹⁴ Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco. Artículo 47°, Fracción IV.

¹⁵ Enrique Cáceres Nieto. *Estudio para la Elaboración de un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Primera Edición, México, 2005, Pp. 122 y 123.

violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida o a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, así como a las conductas que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias”.

En contra parte, es importante señalar que en las averiguaciones previas existentes hay más nombres de mujeres menores de edad que también se vieron afectadas por el mismo contexto. Algunas de estas menores todavía no están identificadas y se encuentran en una situación de riesgo. La CEDHJ no ha tomado en cuenta que no es solo el caso de Araceli y su hija, sino que también existe todo un contexto de vulnerabilidad para las mujeres y las niñas de Jalisco.

En otra serie de omisiones, la CEDHJ omitió considerar el contenido del Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, el cual en su preámbulo se establece como una grave preocupación “la importante y creciente trata internacional de menores a los fines de la venta de niños, su prostitución y su utilización en pornografía”.¹⁶ En su artículo 9.4, se menciona: “Los Estados partes asegurarán que todos los niños víctimas de los delitos enunciados en el presente Protocolo tengan acceso a procedimientos adecuados para obtener sin discriminación de las personas legalmente responsables, reparación por los daños sufridos”; es decir, existe una obligación internacional del Estado mexicano para garantizar un debido acceso a la justicia de dichas víctimas, que comprende aspectos de sanción e investigación eficaz de lo ocurrido, sin que en el caso concreto se apreciara en el inicio de la inconformidad su cumplimiento en la CEDHJ.

La calificación carece de un análisis sobre el grupo de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, que en éste caso los constituyen las niñas que se vieron afectadas por acciones graves que afectan sus derechos como su integridad emocional, física, psicológica y sexual, consideradas en la Convención sobre los Derechos del Niño.¹⁷

Carga de la prueba: después de una violación, el ciudadano tiene que presentar las pruebas

El artículo 64° de la Ley de la CEDH dice: “La Comisión deberá recabar los elementos probatorios necesarios para resolver el expediente de queja”, aspecto fundamental que marca la diferencia con la actuación de tribunales pertenecientes al Poder Judicial, cuya formalidad e impulso es una obligación de las personas que acuden ante ellos a dirimir sus controversias. En una institución no jurisdiccional como las Comisiones de Derechos Humanos, sus finalidades y principios de procedimiento le obligan a que sea el organismo el encargado de probar la existencia de violaciones e incluso denunciar los delitos que detecte al inicio, durante o al finalizar una investigación, bajo el entendido de que protege los derechos de las personas, sobre todo aquellas con mayor situación de vulnerabilidad.

¹⁶ Adoptada el 25 de mayo de 2000, ratificada el 15 de marzo de 2002, aprobada por el Senado el 10 de diciembre de 2001, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2002.

¹⁷ Aprobado por el Senado el 19 de junio de 1990, según Decreto publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 31 de julio de 1990.

En el caso estudiado, encontramos que en diversas declaraciones públicas ante los medios de comunicación, el ombudsman justificó la falta de actuación de la CEDHJ con dos argumentos en particular: que ni la madre ni su hija han acudido a la Comisión a presentar una queja (*Mural*, 21/IX/07); y que no existen pruebas que justifiquen una sola línea de investigación. El ombudsman declaró que “por falta de aportación de pruebas de parte de las víctimas y ‘de sus asesores’, la CEDHJ no sigue ninguna línea de investigación respecto a la queja que inició de oficio en septiembre [...] mostró requerimientos para que el Cepad comparezca a ratificar la queja y aportar elementos, lo cual no han hecho ‘porque no tienen nada’” (*Público-Milenio*, 14/II/08).

Al respecto, cabe aclararse que mediante oficio 55/08/II, suscrito el 8 de enero de 2008 por Arturo Martínez Madrigal, entonces Segundo Visitador General de la CEDHJ, se enteró a la mamá de la recepción del oficio 42727 de Raúl Plasencia Villanueva, Primer Visitador General de la CNDH, mediante el cual remite al organismo estatal, una supuesta queja presentada por ella, y en donde: “se le invita para que comparezca en compañía de su menor hija a las instalaciones que ocupa la Segunda Visitaduría General [...] a efecto de enterarlas de las investigaciones hasta ahora practicadas por este organismo y realicen las manifestaciones que consideren pertinentes al respecto”. Como se advierte claramente, nunca se ha requerido a la madre y a la hija para “ratificar” una queja de acuerdo a las formalidades de ley, solamente se extendió una invitación para enterarse del trabajo realizado por esa institución y en su caso expresar su opinión al respecto, situación totalmente opcional para las víctimas, las cuales habría que decir han decidido confiar en una instancia que deslinde judicialmente las responsabilidades.

Por su parte, Javier Perlasca Chávez, actual segundo Visitador General, mencionó ante un medio radiofónico local:

“El problema aquí es de investigación, lo único que tenemos es esa declaración que aparece en la averiguación previa donde se menciona al Procurador, fuera de ahí no hay ningún otro elemento, ya visitamos las granjas que aparente ahí se realizaron las fiestas, pero mayores datos no tenemos que nos puedan llevar a determinar con certeza si el Procurador estuvo o no presente en el hecho que se le imputa” (*Notisistema*, 22/II/08).

Esta serie de declaraciones son muy claras: la CEDHJ pide abiertamente que las víctimas de una violación a sus libertades fundamentales presenten las pruebas que acrediten sus dichos.

Por otro lado, el personal de la Comisión ignoró el contexto de inseguridad que han sufrido la madre y su hija.¹⁸ Creemos que la CEDHJ debió construir un trato de respeto hacia las agraviadas, adoptando medidas según los procedimientos de la Comisión, para “minimizar

¹⁸ Para entender este contexto, hay que traer a cuenta los siguientes hechos: la menor fue abusada sexualmente; después de interponer una denuncia por violación, la menor fue hostigada, hasta el grado de ser privada de su libertad, amenazada y amedrentada con el fin de que retirara la denuncia; la familia Arellano Enciso (la madre y sus tres hijas), fueron privadas de su libertad en las instalaciones de la PGJE; y han sido constantemente amenazadas por terceros. Este es, sin duda, un contexto de inseguridad.

las molestias causadas a las víctimas [...] y proteger su intimidad”, garantizar su seguridad, la de su familia y testigos contra todo acto que implicara intimidación y represalia, de acuerdo a los artículos 4° y 6°, de la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”.¹⁹

Las reacciones del Consejo Ciudadano de la CEDHJ

En su sesión ordinaria del 18 de febrero del año en curso, el Consejo Ciudadano acordó crear una comisión temporal para coadyuvar en el seguimiento de este caso y “recabar elementos que complementen la investigación de este organismo”.²⁰ Esta iniciativa llama la atención, pues el Consejo Ciudadano es una estructura creada para dictar políticas generales de actuación de la CEDHJ y no para hacer labores de investigación.

Los posicionamientos ante los medios de comunicación reflejan lo incompleto de la labor de obtener todas las pruebas que permitan defender a los más vulnerables, lo que sin duda reduce el funcionamiento de un organismo como la CEDHJ y en la práctica lo hace más parecido a un tribunal o a una agencia del Ministerio Público.

Otro aspecto importante es recordar que la competencia de la CEDHJ en este caso, no es absoluta, sino al contrario, limitada y no la única posible. Su propia legislación en el artículo 54° de la Ley que la rige, obliga a su personal a informar a los quejosos que los acuerdos, peticiones y recomendaciones que se dicten, “no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán o interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad”. Es decir, existe una disposición expresa en el marco legal de la CEDHJ, que admite la posibilidad de que los quejosos o agraviados acudan ante instancias de otra índole, judiciales, administrativas, entre otras, para defender sus derechos, por tanto no es obligatorio el acceso ante ese organismo, el cual hay que decirlo no tiene un “monopolio” o exclusividad en la defensa de los derechos humanos.

Principio de concentración

Al respecto, la ley que rige el trabajo de la CEDHJ considera el principio de concentración, que abarca no sólo la acumulación del trámite de los expedientes de queja, “sino también, a través de su resolución, violaciones reiteradas por parte de los servidores públicos de las diversas instituciones de gobierno que hacen probable la existencia de violaciones de derechos humanos”,²¹ por lo que con ello se evita que exista contradicción al resolver en lo individual las quejas, además de considerar todos aquellos actos, incluso patrones definidos de trasgresión que atentan a los derechos fundamentales de grupos en situación de vulnerabilidad, como en el caso lo constituyen las niñas que se encuentran en situación de riesgo. La acumulación de quejas le corresponde llevarla a cabo al personal de la CEDHJ, sin embargo en este caso, inexplicablemente se investigan las ocho quejas de forma individual.

¹⁹ Adoptada el 29 de noviembre de 1985 por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 40/34.

²⁰ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. “Boletín de prensa 51/08”. Emitido el 21 de febrero de 2008. Guadalajara, Jalisco.

²¹ Ídem. Artículo 47°.

Una investigación muy larga

El ombudsman, en sus declaraciones públicas se comprometió a agilizar la investigación de las ocho quejas que la Comisión tramita y que de comprobarse violaciones de derechos humanos, la Comisión actuaría con rigor para exigir que se sancione, tanto penal como administrativamente a quien pudiera resultar responsable.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y su Reglamento Interior, no consideran un plazo para investigar y concluir una queja, sin embargo el artículo 47° de la primera, señala los principios bajo los cuales deberá realizarse el trámite; la rapidez y el contacto directo con quejosos y autoridades, son solamente dos de los principales.

Una paradoja: solicitar medidas cautelares a uno de los acusados de violar derechos humanos

En el Boletín 48/07 del 21 de septiembre de 2007, se afirmó: “Felipe de Jesús Álvarez Cibrián informó que dentro de las actuaciones de la Comisión se solicitaron medidas cautelares al Procurador General de Justicia, Tomás Coronado Olmos, para proteger la seguridad jurídica e integridad física de Víctor Manuel Landeros, las cuales fueron aceptadas, y otras, para proteger la integridad física, la vida y los derechos de la menor y de su madre; en este caso, la Comisión espera una pronta respuesta”.

Al parecer el responsable de la Comisión pasó por alto asuntos tan elementales como que uno de los denunciados por la menor y su madre haya sido precisamente Tomás Coronado Olmos, y sea a él a quien le pide garantizar la seguridad personal de las víctimas. Lo que más llama la atención es que acuse a la menor y a su madre de no acudir ante el organismo a presentar su queja y aclarar las presuntas violaciones a sus derechos humanos por parte de los funcionarios de la PGJE.

Al encontrarse el Procurador General de Justicia señalado en los hechos, la CEDHJ debió analizar que para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, Tomás Coronado Olmos debió de haberse excusado de conocer del asunto, ya que la sola tramitación de las medidas cautelares, provocaba que tuviera acceso a información que le causaba una ventaja o beneficio en los posibles trámites legales que llegaran a realizarse por los señalamientos existentes en su contra, aspecto que no fue tomado en consideración por el ombudsman, no obstante que se contraviene lo establecido en el artículo 61°, fracción VIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco: “VIII. Excusarse de intervenir de cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar algún beneficio para él, [...] por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.” Además, el Procurador también debió de excusarse debido a las versiones periodísticas de sus vínculos de amistad con Martín Aguirre Aguirre, quien hasta ese momento tenía (y tiene) la calidad de inculpado en las investigaciones llevadas a cabo por la propia PGJE.

Quien sí observó el gran riesgo que corrían las víctimas fue la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos, quien a petición expresa del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad) y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, solicitó al Estado mexicano el pasado 12 de febrero, implementar las medidas cautelares a favor de la madre y sus menores hijas, para garantizar la integridad personal, la vida y la garantía de una investigación judicial eficaz sobre los hechos denunciados.

La resolución de la CIDH dejó en evidencia el papel que ha jugado el presidente de la CEDHJ sobre este caso. Todos los argumentos y pronunciamientos públicos han demostrado su falta de capacidad para atender un caso de suma gravedad, y al mismo tiempo ha expuesto a las víctimas a una situación de inseguridad y falta de credibilidad. La CIDH determinó acreditados los requisitos de la existencia de un caso urgente y grave, y la posibilidad de un daño irreparable a los derechos de las personas; además, quedaron demostradas las amenazas y hostigamientos que las víctimas han sufrido. El pasado 28 de febrero de 2008, quedaron implementadas las medidas de seguridad para la madre y sus hijas por parte de las autoridades federales, quienes serán las responsables de garantizar su integridad personal y sus vidas ante la CIDH. Vale mencionar que estas son las primeras medidas cautelares que otorga dicho organismo regional en el estado de Jalisco.

Por las circunstancias antes mencionadas, las medidas cautelares dictadas por la CEDHJ carecen de eficacia, pero además no establecen con claridad las formas concretas en que debieran implementarse, las formas de evitar el peligro inminente a los derechos de la madre y su hija, así como el plazo de revisión de las mismas y las formas de verificación del cumplimiento una vez aceptadas. Como se puede apreciar, sólo se cumplió con el sentido literal de lo señalado en la Ley de la institución, sin realmente buscar una verdadera protección de las afectadas.

CEDHJ y principios de transparencia

El 12 de diciembre de 2007 se presentó en la oficialía de partes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), un escrito dirigido a José Luis Soberanes Fernández, presidente de dicho organismo, mediante el cual la señora solicitó en calidad de madre de familia y representante de sus menores hijas, la emisión de medidas cautelares urgentes que salvaguardaran su vida e integridad personal, además de restituirla en el goce de sus derechos, entre ellos, el de conocer la verdad. Para ello, debía realizarse una investigación que deslindara las responsabilidades por lo ocurrido. Además, se solicitó al organismo nacional que ejerciera la facultad de atracción de todas las quejas iniciadas ante la CEDHJ, relacionadas con lo denunciado por la señora y su hija, para evitar que se continuara con la ejecución de actos que pusieran en riesgo a las peticionarias.

La solicitud fue enviada a la Primera Visitaduría General, pero se desconoció de su trámite por parte de la solicitante hasta el 8 de enero de 2008, en que personal de la CEDHJ hizo entrega del oficio 55/08/II, fechado el mismo día, relacionado con la queja 2193/2007-II,

dirigido a la señora y firmado por Arturo Martínez Madrigal, entonces Segundo Visitador General del organismo estatal, en el que informó de la recepción del comunicado 42727 de Raúl Plascencia Villanueva, primer visitador general de la CNDH, y añadió: “con el que remitió copia simple del escrito de queja que usted presentó ante ese organismo nacional, a su favor y de su menor hija [...] por actos presuntamente violatorios de sus derechos humanos atribuibles a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) en razón de que esta Comisión Estatal es la competente para investigar los hechos motivo de su inconformidad [...] Se le invita para que comparezca en compañía de su menor hija a las instalaciones que ocupa esta Segunda Visitaduría General, [...] a efecto de enterarlas de las investigaciones hasta ahora practicadas por este organismo y realicen las manifestaciones que estimen pertinentes”.

Cabe mencionar que nunca se proporcionó copia del documento de referencia, no obstante de haberlo descrito en el texto del comunicado.

El 5 de febrero de 2008, ante la injustificada falta de información, personal del CEPAD acudió a la sede de la CNDH en el Distrito Federal a recibir copia de las notificaciones, tanto la dirigida a la madre como a Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, presidente de la CEDHJ, a través de los oficios 42726 y 42727, respectivamente, ambos suscritos el 19 de diciembre de 2007. Del primero de ellos dirigido a la señora, se advierte que la petición de medidas cautelares originó el inicio del expediente 2007/3262/1/R en la Primera Visitaduría General del organismo nacional, al que erróneamente catalogó su petición de medidas cautelares como “queja”, sin considerar la postura de la solicitante y donde Gerardo Montfort Ramírez, director general de dicha visitaduría, informó que al encontrarse involucradas autoridades estatales, la CNDH carecía de competencia, por lo que remitió el escrito a la Comisión de Derechos Humanos de Jalisco “que conoce de los hechos en el expediente 2193/07-II”. Se consideró de forma irregular que la pretensión de la mamá consistía en que se revisara la actuación del Ministerio Público local en la integración de la averiguación previa, cuando la propia solicitud de medidas cautelares específica con claridad la presunta participación del Procurador General de Justicia del Estado en posibles violaciones graves a los derechos humanos.

El segundo de los comunicados, correspondiente al oficio 42727 dirigido al Presidente de la CEDHJ y redactado en términos similares al anterior, evidencia que desde el 19 de diciembre de 2007 la CNDH había concluido el trámite de la solicitud de medidas cautelares que de forma irregular fue catalogado como queja, que además existían más peticiones independientes a las de la madre y que fueron recibidas los días 13, 14 y 17 de diciembre de 2007, las cuales también fueron catalogadas como quejas y de las que se desconoce el trámite que se les otorgó, dado que no fueron mencionadas por la CEDHJ a través de su oficio 55/08/II.

Cabe mencionar, que por medio del Servicio Postal Mexicano, la señora recibió oficialmente dichos comunicados hasta el 14 de marzo de 2008, es decir, tres meses después de la presentación de su petición, donde se advierte que fueron remitidos de forma dilatoria por

personal de la CNDH hasta el 4 de marzo del año en curso, de acuerdo a las certificaciones de la correspondencia.

Los lapsos sin información para la señora respecto a su solicitud de urgente protección, no tendrían ninguna importancia si no existiera un contexto de riesgo para ella y su hija en su vida e integridad, en donde se esperaría una actitud mucho mayor diligente de ambos organismos.

De manera contradictoria y luego de que personal de la CEDHJ entregara el oficio 55/08/II, el 8 de enero de 2008, sin contener la información que reseñaba, el 12 de enero apareció en la edición de *La Jornada Jalisco*, la nota titulada “Juegos Sexuales con niñas menores de 17 años, en las fiestas de Martín Aguirre”, firmado por el reportero Juan Carlos G. Partida, en la que se hace una transcripción de varias partes del contenido de la solicitud de medidas cautelares presentadas el 12 de diciembre de 2007 en la CNDH, cuyo contenido era conocido exclusivamente por los organismos nacional y local de derechos humanos.

Se describe incluso el folio interno con el que fue recibido en la oficialía de partes de la CND y en la parte final de nota se señala: “En diciembre mismo, la CNDH regresó la queja a la CEDHJ al considerar que el caso podía resolverse en Jalisco por la instancia correspondiente y que el recurso de atracción que se le pedía no estaba lo suficientemente sustentado” (*La Jornada Jalisco* 12/I/08).

Esta información era desconocida por la afectada. Lo anterior evidencia sin lugar a dudas que personal de alguno de los organismos, de forma deliberada optó por proporcionar información a un medio de comunicación, en vez de cumplir con el deber de otorgarla de forma completa a la propia afectada.

La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delito y de abuso de poder, reconoce el derecho de acceso a la justicia y trato justo para los que han sufrido un abuso de poder, motivo por el cual los procedimientos “administrativos”, como es el caso de las solicitudes de cualquier tipo presentadas ante los organismos nacionales y estatales deberán ajustarse a las necesidades de las víctimas, para que conozcan el avance de las actuaciones, alcance y resolución de los asuntos: “Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones, siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo al sistema de justicia penal correspondiente”.²² Dicho instrumento internacional es aplicable por la calidad de las personas como víctimas de abuso de poder, independientemente de si el trámite se refiere a situaciones administrativas o penales, razón por la que resulta sorprendente el trato otorgado a la afectada en su solicitud, donde no se le permitió expresar sus observaciones con relación al trámite del asunto, ni a la forma en que fue interpretada su “pretensión” por los visitantes de la CNDH y CEDHJ, la cual fue reducida al incumplimiento realizados por

²² Adoptada el 29 de noviembre de 1985 por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 40/34. Se sugiere observar el contenido de los artículos 1, 2 y 6.

los diversos agentes del Ministerio Público, sin tomar en cuenta el señalamiento en contra del Procurador de Justicia de Jalisco, ni el contexto de la madre y su hija.

Tanto la Ley del organismo nacional como la del estatal, consideran como principio de actuación el contacto directo con los “quejosos” para evitar la dilación de las comunicaciones escritas,²³ aspecto que no ocurrió en el caso concreto.

En cuanto a la revelación indebida de la petición de la afectada a través de un medio de comunicación y fuera de los procedimientos establecidos para los organismos de protección de derechos humanos, el artículo 4° de la Ley de la CNDH hace referencia a que el personal debe manejar de forma confidencial la “información o documentación relativa a los asuntos de su competencia”, disposición que es idéntica a la del artículo 59° de la legislación local. El artículo 76° del Reglamento Interior de la CEDHJ, precisa que investigaciones, trámites de procedimiento, documentación recibida de autoridades o quejosos, “se mantendrá en la más absoluta reserva”. Es indudable que ambas instituciones son sujetos obligados en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas.

Como es conocido el derecho a la información pública tiene entre sus principios la máxima revelación, divulgación oportuna y veraz de la información pública, así como celeridad y seguridad jurídica del procedimiento.²⁴

El 14 de febrero de 2008, se solicitó en uso del derecho a la información a través del sistema creado para ese fin por la CNDH, copia de los informes proporcionados de forma verbal o escrita por la CEDHJ a personal de la Primera Visitaduría General en el expediente 2007/3262/1/R, la cual fue respondida el 7 de marzo del año en curso, a través del oficio CI/ST/57/2008 por los miembros del Comité de Información, quienes señalaron con base en los datos que les proporcionaron y a la legislación aplicable, que los documentos solicitados eran inexistentes, por lo que no fue posible proporcionarlos. Esta respuesta revela que la CNDH no solicitó ningún informe a su homóloga estatal para poder determinar su incompetencia en el asunto. La pregunta es ¿cómo fue que la CNDH conocía que la queja 2193/07/II (tramitada a nivel local) tenía relación con este caso?

En lo que se refiere a la CEDHJ, se solicitó el 15 de febrero en la Unidad de Transparencia, para que se proporcionara copia simple del contenido del expediente 2007/3262/1/R antes señalado, que fuera remitido al organismo estatal por presuntamente relacionarse con la queja 2193/07/II. Luego de transcurrir los plazos señalados en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, el 29 de febrero, Arturo Durán Ayala, titular de la Unidad de Transparencia e Información, a través del oficio SE/UT/40/2008, envió copia

²³ *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Artículo 4° y *Ley Estatal de Derechos Humanos de Jalisco* 47°.

²⁴ *Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*. Artículos: 2°; 3°, Fracción VII; 4° y 6°; así como *Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental*. Artículo 3°, Fracciones IX y XIV.

simple del acta de clasificación de información que daba cuenta de la reunión del Comité de Clasificación de Información Pública, celebrada el 27 de febrero. Dicho comité en el caso de la CEDHJ, debe integrarse por su presidente, o en su caso por un representante con nivel mínimo de director general, el titular de la unidad de transparencia, un secretario técnico y el representante de la contraloría.²⁵ Del documento sobresale que en representación del Presidente de la CEDHJ acudió Javier Perlasca Chávez, segundo visitador general, quien a su vez es responsable de integrar la queja 2193/07/II, supuestamente relacionada con los hechos denunciados por la madre y su hija. Para dar trámite a la petición de acceso a la información la Unidad de Transparencia le solicitó copia simple del expediente requerido, a lo que el visitador general se negó a través del oficio SVG06/08 del 19 de febrero del año en curso, dado que formaba parte de la queja 2193/07/II, la cual se encuentra en integración: “la queja en comento atañe a la investigación de hechos denunciados por probables actos en agravio de menores de edad víctimas de delito; lo que por su naturaleza, gravedad y situación personal debe guardarse reserva del caso y sigilo correspondiente, y más aún porque se emitieron medidas cautelares con afín (*sic*) de garantizar la seguridad, protección, integridad y seguridad jurídica de las personas”.

Argumentó que la información sólo podía otorgarse con el consentimiento del titular de los datos personales, a su representante legal o mediante una orden judicial. En caso de niños y niñas, debería entregarse a quien ejerciera la patria potestad o su representante legal. Finalmente el Comité de Clasificación de la Información Pública de la CEDHJ, determinó que el expediente de queja 2193/907/II, sus anexos y acumulados, era información reservada por tratarse de un trámite administrativo que requiere de su reserva hasta su finalización, además de tratarse de un procedimiento seguido en forma de juicio que requiere de resolución definitiva.

Al mismo tiempo, la declaró como confidencial, con base en el principio de interés superior del niño, en los términos señalados en la Convención respectiva, dado que la publicidad de la información pudiera causar perjuicios graves e irreparables “al interés público, al haber injerencias arbitrarias e ilegales a la vida privada del menor, atacando su honra y su reputación”.

Independientemente de que son controversiales los argumentos sostenidos por el Comité y que deben de ser revisados por el organismo de transparencia, revelan que precisamente por las razones que se señalaron con anterioridad, el organismo nacional y local de defensa de los derechos humanos tenían la obligación de evitar la difusión el 12 de enero de 2008 del contenido de las medidas cautelares ante un medio de comunicación impreso, aspecto que inexplicablemente fue descuidado y que sin lugar a dudas debe ser investigado, debido a que es obligación de los servidores públicos evitar la utilización indebida de la información, sobre todo cuando no se proporcionó oportunamente a las afectadas.²⁶ Por otra parte, es

²⁵ Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Artículo 86°.

²⁶ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco. Artículo 61°, Fracción IV de y Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Artículo 22°, inciso H.

necesario precisar que es una obligación de dichos organismos no difundir la información confidencial sin consentimiento de sus titulares, por lo menos mientras es revisado por la autoridad competente la clasificación de la información.²⁷

El ombudsman y la autonomía

La figura del ombudsman está cimentada en la fuerza de la ética. Por lo tanto, un ombudsman sin legitimidad social o sin autonomía intelectual y política, carece del perfil básico para llevar a cabo las tareas que tiene encomendadas. Desde que asumió su presidencia, encontramos varios detalles o episodios que minan las fortalezas éticas de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián:

Una toma de protesta en medio de un malestar ciudadano

Si existe una figura que tiene que tener consenso en su nombramiento por toda una clase social y política, es precisamente el ombudsman. Cuando Álvarez Cibrián fue elegido Presidente de la CEDHJ, afuera del Congreso había una manifestación que reprochaba su nombramiento. El ombudsman tuvo que entrar al Congreso del estado con escoltas. ¿Qué legitimidad puede tener un ombudsman que es repudiado desde el día en que toma protesta como tal?

Falta de autonomía frente al Ejecutivo I

En el caso de María Araceli Arellano Enciso, encontramos dos escenas que se conocieron públicamente gracias al trabajo de la prensa, en donde se evidencia la falta de autonomía del Presidente de la CEDHJ:

El 11 de enero de 2008, en uno de los momentos más álgidos en el proceso jurídico de la señora y su hija, el ombudsman recibió al Gobernador Emilio González Márquez y al Secretario de Gobierno Fernando Guzmán Pérez Peláez:

“Un día antes de que el gobernador reconociera el martes que Coronado Olmos sí estuvo en la fiesta famosa donde se cometió la presunta violación, se dio su pasadita por la oficina central de la CEDHJ. El lunes, de sorpresa uyuyuy, cayó Emilio por el despacho del líder de los Cibriánboes, acompañado nada menos que por el secretario general de Gobierno, Fernando Guzmán. Sin anunciarse llegaron a la recepción de la oficina principal y le pidieron a la secretaria que le dijeran al licenciado que si los podía recibir. Fue más de media hora, coinciden varios testigos, apenas cinco minutos para darme el abrazo de año nuevo, elude Álvarez Cibrián sin entrar en detalles y sorprendido de que se supiera la visita. Quien sabe qué trataron, el ombudsman de verdad no quiso hablar más allá del abrazo, pero lo más seguro es que el tema principal tiene las iniciales Tomás Coronado Olmos” (*La Jornada Jalisco*, 11/I/08).

El ombudsman nunca abundó sobre el encuentro. Esta opacidad resta legitimidad al trabajo de un funcionario que tendría que tener toda la confianza de la sociedad.

Falta de autonomía frente al Ejecutivo II

El 9 de marzo de 2008, el diario *Mural* publicó una fotografía en donde la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y la Comisión Estatal de Derechos Humanos se enfrentaron en un partido amistoso, de convivencia. Entre los jugadores que disputaron el

²⁷ Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Artículos 30° y 33°.

partido estaban el ombudsman y el Procurador General del Estado. La foto la titulan: “Se enfrentan Coronado y Álvarez”, y luego viene un pequeño texto (con todo y un toque de ironía): “La Procuraduría del Estado y la Comisión de Derechos humanos se enfrentaron a patadas. El Procurador Tomás Coronado (foto superior) y el ombudsman Felipe Álvarez (camiseta verde) protagonizaron ayer el partido final de un cuadrangular de futbol. El marcador: 2-0 favor la Procuraduría”. ¿Un ombudsman que juega partidos de futbol con el titular de una de las dependencias públicas que tienen los índices más altos de violaciones a los derechos humanos? Parece excesivo el ánimo conciliatorio.

Una Comisión de Derechos Humanos que ataca a defensores

Además de las omisiones que hemos documentado en este caso a lo largo del texto, el ombudsman estatal, en varias ocasiones, en público y en privado, ha denostado el trabajo del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, así como la integridad y honestidad de cada uno de sus integrantes.

Particularmente encontramos tres acusaciones graves:

Que el Cepad ha lucrado con el caso María Araceli Arellano y su hija.

“En tono francamente molesto, el presidente de la CEDHJ se dijo ‘cansado de mentiras’ y calificó al Cepad ‘de lucrar’ con el caso, porque recibe recursos de una fundación del extranjero” (Público-Milenio 14/II/08).

“[...] pues nosotros entendemos hay un financiamiento este, que tienen del extranjero de fondos para que aparentemente trabajen ellos, [...] entonces si hay realmente evidencia, entonces porque no las sacan, han dicho que hay fotografías, han dicho que hay una serie de cosas, bueno ya es momento, ¿no? Yo creo que ya estuvo bueno de estar lucrando con esta causa y no tener documentos sólidos, contundentes algo que por lo menos nos muestre el mínimo indicio, la mínima evidencia para que la Comisión estatal si tiene que trabajar y si de veras hay un caso que tengamos que investigar, bueno pues ya que se haga porque nosotros no investigamos delitos, [...] pero no se vale que personas que dicen ser conocedores de derechos humanos no hagan su trabajo y no contribuyan, al contrario entorpezcan y manipulen las cosas.” (Programa radiofónico de Televisa Radio 12/II/08).

Descalificaciones al trabajo del Cepad

“No hemos avanzado porque simple y sencillamente no hay la mínima disposición de tener esa colaboración por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y yo no puedo asumir ni aceptar definitivamente el costo que esto implica porque si bien es cierto es la responsabilidad y la obligación de la Comisión realizar las investigaciones necesarias para llegar a la verdad jurídica, histórica de las cosas y saber y poder determinar si hubo o no hubo violación a los derechos humanos aquí hay un grupo que esta atrás de la señora y de la niña aparentemente asesorando y dizque legitimados por una causa social grupo que ya ni me acuerdo como se llama, pero que dizque asesoran a la niña y a la mamá” (Programa radiofónico de Televisa Radio 12/II/08).

“[...] si fuera otra queja desde cuando lo hubiéramos cerrado, no tendría caso tener abierta una queja en ese sentido pero por tratarse de del asunto que se trata, la Comisión mantiene abierto el caso y en espera de que si hay algo, simplemente se aporte, porque comentarios y rumores, y estar lucrando y recibir fondos para dizque llevar causas sociales y legítimas, no lleva a nada.” (Programa radiofónico de Televisa Radio 12/II/08).

Acusa al Cepad de desinformar a la sociedad de Jalisco

En la sesión 228 del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 18 de febrero del año en curso, al tratar dentro del orden del día “temas de trascendencia”, Álvarez Cibrián señaló:

“en el caso concreto con el Cepad hubo siempre apertura y diálogo; sin embargo, lejos de entablar una alianza o vínculo, el Cepad acudió a los medios para mal informar a la sociedad y manipular a los medios de comunicación con mentiras, de mala fe, y eso no se debía tolerar más por parte de la Comisión [...] se han dedicado a emitir descalificaciones y mentiras sobre el actuar de la institución, pues acudieron a otras instancias como la Comisión Nacional y la Comisión Interamericana argumentando falta de actuación de la Comisión de Jalisco [...] Nunca se obtuvo respuesta para que las presuntas víctimas acudieran a la Comisión a declarar; por lo que se estimaba que el Cepad estaba lucrando con el asunto, pues había elementos suficientes para demostrar que recibió dinero para financiamiento del caso”.

Las declaraciones del ombudsman denostando a los integrantes del Cepad y su trabajo como defensores de derechos humanos son muy graves y lamentables. Son graves porque al hacer estas declaraciones, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián no solamente ataca a una organización civil, sino al conjunto de organizaciones que se dedican a la defensa de los derechos humanos en Jalisco y México. Son lamentables, porque se confirma que un ombudsman que es elegido con el apoyo de decenas de Colegios de Abogados, pero por ninguna Organización Civil, era un mal presagio que se convirtió en realidad: el ombudsman ahora no solo documenta su desconocimiento sobre el trabajo de las organizaciones civiles, sino que ahora lo desprecia.

Por último, y no por eso menos importante, debemos señalar que el trabajo del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo está sustentado en la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1998. Este documento da legitimidad al trabajo del Cepad y de cualquier otra organización de la sociedad civil, pues nos encontramos en el ejercicio de un derecho como lo es la defensa de los derechos humanos, el cual ha sido boicoteado por el ombudsman estatal.

Conclusión: la importancia de un perfil adecuado para ejercer el cargo de *ombudsman*

El caso de María Araceli Arellano es paradigmático porque hay una serie de violaciones a los derechos humanos de ella y de su familia. Este asunto tiene un amplio espectro desde donde puede ser abordado: desde el relato crudo de la madre y la hija con relación a todo el proceso que han tenido que afrontar para tener acceso a la justicia, hasta los intrínquilos legales que se han sorteado para llevar el caso a las instancias correspondientes de procuración de justicia. Lo cierto es que a un año de haber presentado la primera denuncia, no se ha aprehendido al presunto violador de la menor y la familia ha sido sometida a presiones por parte del Estado para que se desista de todo este proceso; ahora la familia vive custodiada por elementos de la Agencia Federal de Investigación –gracias a las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos- y su vida cotidiana se ha visto sumamente afectada por todos los procesos judiciales que han tenido que atender.

En todo este escenario, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad) se ha dado a la tarea de dar un acompañamiento a las víctimas desde un enfoque multidimensional que ha incluido la defensa de sus derechos humanos en instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales, así como en otro tipo de derroteros de corte político, social, mediático y de atención psicológica. Sin embargo, el Cepad, desde su fundación, también tiene la consigna de construir procesos de reivindicación de derechos que no nada más se circunscriban al trabajo directo con las víctimas: cuando se da una violación de derechos humanos, es altamente probable que eso sea el reflejo de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran otras personas en situación similar: en términos coloquiales la hipótesis es que una violación, en muchos casos, representa la punta del iceberg de una problemática evidentemente más profunda. En el Cepad observamos que el caso de María Araceli Arellano Enciso y su hija es representativo de situaciones de vulnerabilidad en la que nos encontramos los habitantes del estado, particularmente los niños, niñas y las mujeres jaliscienses. El hecho de que existan señalamientos en contra de particulares, pero también de servidores públicos, de organizar o participar en fiestas con menores de edad y que las instancias encargadas de investigar todos estos contextos no hagan su trabajo, configura una realidad política y social en donde no hay garantías para la seguridad de estos grupos vulnerables.

Por otro lado, creemos que uno de los caminos que pueden posibilitar un cambio en la vigencia y cumplimiento de los derechos humanos, es a partir del seguimiento y evaluación de las instituciones encargadas de procurar justicia, así como de todas aquellas que se vean involucradas con respecto a los derechos humanos. El país y el estado necesitan de transformaciones en sus estructuras, pues es de todos conocido que su trabajo es poco funcional y sus resultados son magros. Estas transformaciones solo se pueden hacer visibles a través del contacto directo con las instituciones, de trabajar con ellas. Del resultado de ese trabajo y de evaluaciones sistemáticas, se puede pensar en la implementación de propuestas de cambio institucional, que posibiliten, en este caso, el cumplimiento de los derechos humanos en México.

El caso de María Araceli Arellano Enciso, como ya se ha señalado, se está trabajando en varios frentes. En el ámbito jurisdiccional es a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), en donde la señora y su hija, acompañadas y asistidas por el Cepad, presentaron una denuncia penal por los hechos que ya se han comentado anteriormente. Pero también se ha trabajado en el ámbito no jurisdiccional, en tres diferentes niveles, en las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos, así como en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el transcurso de estos procesos, en el Cepad encontramos serias deficiencias y omisiones de parte del ombudsman jalisciense Felipe de Jesús Álvarez Cibrián. El motivo de crear un texto como este, surge de la necesidad de exponer públicamente cómo es que en un caso de violaciones graves a los derechos humanos, la instancia encargada de defenderlos, expresamente se convierte en un estorbo, e incluso, en un contrincante y denostador de las víctimas y sus defensores.

Desde septiembre de 2007 la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha estado trabajando en este caso y ha declarado públicamente sobre él. Como se explicó a lo largo del texto, sorprenden las declaraciones de un ombudsman que antes de haber empezado una investigación, afirma públicamente que no existen elementos para investigar una presunta responsabilidad sobre el Procurador General de Justicia del Estado. Después, pide que las víctimas y sus asesores (en este caso el Cepad), aporten las pruebas necesarias para comprobar los señalamientos, cuando por mandato de ley, esa es una obligación de la propia CEDHJ. En la integración de la queja y en la investigación también encontramos serias deficiencias que atañen a los principios de concentración y de agilidad; hay molestias innecesarias para las víctimas; existen filtraciones a la prensa de documentos confidenciales como las medidas cautelares solicitadas a las Comisión Nacional de Derechos Humanos y serias omisiones en cuestiones básicas de transparencia, como que la CEDHJ ha impedido, a través de muchos caminos, la posibilidad de que la propia agraviada (la madre), pueda tener copia de la queja que está abierta de oficio en este organismo estatal.

Durante estos meses la autonomía del ombudsman se vio seriamente cuestionada, por ejemplo cuando recibió en su despacho y sin dar cuentas de ello, en reunión privada, al Gobernador del Estado de Jalisco y al Secretario General de Gobierno y meses después se le vio disputando un partido de fútbol con el Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco. Frente a este tipo de detalles, encontramos que en las pesquisas de la CEDHJ, en ningún proceso están siendo investigados ni Tomás Coronado Olmos (actual Procurador), ni Martín Aguirre Aguirre, presunto violador de la menor y ex funcionario público.

A casi ocho meses de abierta la queja en la CEDHJ, el ombudsman no ha podido resolver nada por falta de pruebas, que según sus declaraciones, las víctimas y sus asesores tendríamos que aportar. En contra parte, no se han pedido informes sobre las presuntas responsabilidades de los servidores públicos involucrados. Una investigación de ocho meses, que en otros casos les ha merecido semanas para pronunciarse e incluso, emitir una recomendación.

En sus declaraciones públicas, el ombudsman, una y otra vez ha referido que las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “vienen a ratificar y a fortalecer el trabajo que ya había hecho la Comisión Estatal” (*Televisa Radio 28/II/08*), y en otras afirmaciones públicas abiertamente se contradice cuando declara que no encuentra las razones de las víctimas de acudir ante la CIDH. El ombudsman pasa por alto varias cuestiones: ¡las medidas cautelares de la CEDHJ fueron solicitadas al Procurador de Justicia!, quien ha sido señalado una y otra vez por las agraviadas como uno de los presuntos violadores de derechos humanos; aquí no hay dilema: es en realidad una acción esquizofrénica: ¿cómo se puede pedir la protección al acusado de cometer violaciones, pero que además es el máximo responsable de procurar justicia? En segundo término, el ombudsman olvidó o pasó por alto los acuerdos de implementación de dichas medidas cautelares: mientras la CIDH dio seguimiento expreso para que el Estado mexicano implementara las medidas a través de una custodia de seis elementos, las 24 horas del día para la madre y la menor, el ombudsman jalisciense simplemente se limitó a “pedir” las medidas, mismas que fueron aceptadas por

la Procuraduría, pero en ningún momento dijo cómo se iban a llevar a cabo: en un caso tan grave como este, no basta que el defensor del pueblo se pronuncie. Vale recordar que otro de los involucrados en este caso, Jorge Mercado Valle, ex escolta de Víctor Manuel Landeros Arvizu, agente del Ministerio Público y a quien también se le fueron dictadas medidas cautelares, sufrió un atentado a su vida, recibiendo presuntamente un disparo de arma de fuego en una pierna, en diciembre de 2007. ¿Esa es la protección que ofrece un ombudsman a través de las medidas cautelares?

Finalmente encontramos que Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, además de no ofrecer la protección adecuada a las agraviadas (y que con esta omisión ponen en riesgo a toda los niños, las niñas y mujeres del estado), emprendió una confrontación directa con el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, acusándolo, entre otras cosas, de falta de voluntad para aportar pruebas para el proceso de investigación, de mal informar a la sociedad y de lucrar con las víctimas. En su momento, el Cepad decidió no involucrarse en un juego de descalificaciones públicas, porque no es el ánimo de este centro de derechos humanos asumir un falso y estéril protagonismo mediático. Sin embargo, el documento que aquí presentamos hace una documentación y un análisis detallado de las deficientes actuaciones y omisiones del ombudsman jalisciense.

En las conclusiones de la *Evaluación del proceso de elección del Ombudsman en Jalisco*, elaborado por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo en agosto de 2007, se resaltó la falta de equidad y transparencia en la elección de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, la cual estuvo marcada por los acuerdos políticos y no por un ejercicio democrático donde se valoraran los currículos de todos los aspirantes.

En aquel texto se insistió en la necesidad de que el Congreso del Estado verificara la independencia e imparcialidad de los aspirantes ante cualquier poder, además de sus conocimientos y dedicación en la delicada labor de defender las libertades fundamentales con el aval de las organizaciones de la sociedad civil que viven de cerca los problemas en la vigencia de los mismos, aspectos que fueron ignorados durante el proceso.

En el caso concreto de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, quedó de manifiesto que su perfil era de un abogado corporativo con experiencia en litigio, pero con escasa trayectoria en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, lo que influye en el rumbo actual del trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ).²⁸ En el documento de evaluación de la elección del ombudsman, el Cepad también advertía el nulo conocimiento y trayectoria del entonces aspirante, en el campo de la sociedad civil organizada y de las organizaciones sociales, tal vez por eso al ahora ombudsman le resulte tan extraño que una organización civil (OSC) como el Cepad esté financiada por “dinero extranjero” de la fundación MacArthur, cuando es ampliamente conocido que las OSC tienen en las financiadoras internacionales su mayor fuente de ingresos. Tan solo en Jalisco encontramos

²⁸Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. *Evaluación del proceso de elección del Ombudsman en Jalisco*, 2007; Guadalajara, Jalisco, 2007. P. 31.

que organizaciones como el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), el Centro de Reflexión y Atención Laboral (CEREAL) o Vihas de Vida, son organizaciones que cuentan con recursos de agencias internacionales como MacArthur, Cafod, Cáritas Internacional, Misericordia, Oxfam, entre muchas otras. Esta realidad es la misma para las organizaciones del resto del país como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas o la Red Nacional de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos y Todas. No está por demás decir que la transparencia es uno de los valores asumidos institucionalmente por el Cepad y que acorde a eso, se pueden consultar todos los estados financieros de la organización en su página web: www.cep.ad.org.mx.

Las situaciones descritas en este informe, creemos, son consecuencia de las deficiencias del perfil de quien actualmente ostenta el cargo de ombudsman en la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En resumen, en el Cepad, a partir de este caso, detectamos las siguientes irregularidades en el trabajo de la CEDHJ:

1. Falta de preparación en el tema de derechos humanos. En el caso que se presenta en este informe, se documenta que el ombudsman tiene serias lagunas en su formación en materia de derechos humanos: le cuesta trabajo identificar plenamente cuáles son los derechos humanos que fueron violados; sus declaraciones en torno a las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos demuestran su desconocimiento del derecho internacional; y en este caso no ha utilizado todas las facultades que tiene un ombudsman, de acuerdo a la legislación local, para intervenir en él.

2. Falta de vinculación y conocimiento del campo de las organizaciones civiles. Las descalificaciones en contra de organizaciones que defienden derechos humanos en el estado y su poco trabajo con organizaciones de la sociedad civil, deslegitiman el trabajo de una institución como la CEDHJ. Basta recordar que el ombudsman llegó a tomar protesta al Congreso del estado con escoltas y con ciudadanos manifestándose en las puertas del recinto en contra de su nombramiento: su lejanía con las organizaciones civiles es evidente.

3. Falta de autonomía. Felipe de Jesús Álvarez Cibrián no tiene una autonomía real frente al poder político. En el presente informe se documenta, a través de las reservas de transparencia de la CEDHJ, así como de los encuentros con funcionarios públicos que ha tenido el ombudsman, que responde a intereses de grupos en el poder y no a los intereses de la defensa de los derechos humanos de los grupos vulnerables del estado.

Epílogo: de cara al futuro

El ombudsman tiene que ser una figura pública en quien la sociedad pueda depositar toda su confianza; pero también tiene que ser una figura que construya una autonomía real frente a los poderes del Estado. Estos dos ingredientes no se pueden edificar de la noche a la mañana: es fruto del trabajo de largo aliento y del perfil de una institución como la CEDHJ, pero sobre todo, de quien ostenta el cargo de ombudsman.

En el informe del año pasado, el Cepad advertía claramente en sus recomendaciones hacia la Comisión Estatal, que el sistema ombudsman o la figura ombudsman tendría que “realizar las acciones necesarias tendientes a constituir al Ombudsman como una institución defensora del pueblo y no como un órgano de autoridad”. Lo anterior lo suscribimos a un año de haberlo publicado y lo ratificamos: es de suma importancia que el ombudsman sea un defensor del ciudadano común y corriente, de lo contrario pierde toda eficacia. En el caso que documentamos en el presente artículo, el ombudsman no se ha convertido en un defensor de las mujeres, principalmente por dos razones: la primera es porque ha delegado toda la carga de la prueba en las víctimas, cuando dice que ellas y “sus asesores” tendrían que presentar las pruebas de sus dichos, cuando sabemos que esa labor de investigación es una de las obligaciones de la CEDHJ; y la segunda porque a pesar de que han existido señalamientos de que lo que le sucedió a la niña no es un caso aislado y que por el contrario está inserto en una presunta red de pederastia, prostitución y pornografía infantil que hacen vulnerable a toda la población infantil y femenina del estado, el ombudsman, a ocho meses de conocer del asunto ha hecho declaraciones como la siguiente: “yo no tengo tampoco empacho en decirlo, no ha pasado absolutamente nada, porque sigue sin haber una sola prueba, sin haber una sola indicio que nos muestra una o nos justifique una línea de investigación en este momento” (*Televisa Radio 28/II/08*).

La CEDHJ, así como su Presidente, tendrán que someterse en los siguientes años a rigurosos procesos de rendición de cuentas, en donde puedan ser evaluados por el desempeño en sus cargos. Durante este tiempo, los organismos de la sociedad civil seguiremos insistiendo en que el ombudsman debe adquirir una mayor experiencia respecto a sus conocimientos sobre el derecho internacional de los derechos humanos y orientar el trabajo institucional para que se utilicen las herramientas que exige el derecho internacional de los derechos humanos (reparación del daño, denuncias penales y administrativas, garantías de no repetición, *restitutio in integrum*), en el que se incluya la utilización de los recursos que prevén los sistemas interamericano e internacional de los derechos humanos. Además, la CEDHJ debe acercarse a las organizaciones de la sociedad civil y a los movimientos sociales, no a través de procesos burocráticos y demagógicos, sino a través del trabajo cotidiano en la defensa de los derechos humanos.

Estas evaluaciones también tienen que ponderar la calidad en la atención que se brinda al interponer una queja; la calidad de las recomendaciones; el nivel de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones; el ejercicio de las facultades que le otorga la ley; la prudencia y oportunidad de los llamados a las autoridades para exhortarlos al respeto a los derechos humanos; el señalamiento y puesta a la luz de los principales problemas de derechos humanos en el estado; las propuestas de modificaciones y cambios legislativos y administrativos; logros en la prevención de violaciones de derechos humanos; rendición de cuentas; así como su calidad en cuanto al acceso a la información y transparencia. Desde el Cepad creemos que el anterior, no es solo un prontuario de buenas intenciones, sino las condiciones mínimas de trabajo bajo las cuales la Comisión tendría que operar para ofrecer un servicio aceptable a los ciudadanos del estado de Jalisco.

Bibliografía

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC. “Crónica de un sistema de justicia que viola los derechos de las mujeres. Un caso paradigmático de violencia de género en Jalisco”, en *Evaluación del proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2008-2009*. Guadalajara. 2008.

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. *Evaluación del proceso de elección del Ombudsman en Jalisco*. 2007. Guadalajara, Jalisco. 2007.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. “Boletín de prensa 48/2007”. Emitido el 21 de septiembre de 2007. Guadalajara, Jalisco. 2007.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. “Boletín de prensa 106/07”. Emitido el 10 de diciembre de 2007. Guadalajara, Jalisco.

Enrique Cáceres Nieto. *Estudio para la Elaboración de un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Primera Edición, México.

Human Rights Watch. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*. 2008, Vol. 20, No. 1(B).

05. Una mirada a las instituciones públicas encargadas de prevenir, investigar y sancionar la tortura en Jalisco

Por César Octavio Pérez Verónica



05. Una mirada a las instituciones públicas encargadas de prevenir, investigar y sancionar la tortura en Jalisco

Por César Octavio Pérez Verónica

La práctica de la tortura en Jalisco tiene una serie de elementos que inhiben a las víctimas a presentar una denuncia formal; lo anterior ha ocasionado que la elaboración un diagnóstico sobre esta materia sea muy complicado, ya que la cifra negra es inconmensurable. Luego de varios años de estudiar el tema, en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad), hemos encontrado tres razones fundamentales que evitan las denuncias por estos actos:¹ las prácticas de tortura se realizan de forma oculta dentro de las instalaciones para detenidos o en “casas de seguridad”,² en donde muy pocas veces hay testigos que corroboren los hechos; la segunda razón es que en la gran mayoría de las ocasiones los perpetradores pertenecen a las corporaciones policiales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJE) y que las autoridades encargadas de investigar las denuncias laboran en la misma institución de los torturadores; y la tercera causa es que quienes cometen estas prácticas dejan ir a sus víctimas bajo la amenaza de conocer sus datos y los de sus familiares y que en caso de denunciar, tomarán represalias en contra de sus allegados.

En un escenario en el que la institución encargada de procurar justicia en una sociedad es la principal señalada por cometer tortura, pero además es la instancia responsable de investigar estos actos, al ciudadano que es víctima de estas prácticas solo le resta acudir a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) para levantar una queja como método de denuncia. Luego entonces, la única institución que puede dar cuenta de una parte de este fenómeno y arrojar información como el número de posibles víctimas, su sexo, su edad, servidores públicos involucrados, corporaciones a las que pertenecen los responsables, los métodos utilizados, el número de averiguaciones previas y consignaciones, las sentencias judiciales dictadas, los protocolos implementados para documentar esta práctica, entre otros datos, es la CEDHJ. Sin embargo, los datos que puede dar esta institución lejos están de convertirse en un referente que ayude a construir un diagnóstico de la tortura en Jalisco. Otro

¹ Para la “Convención contra la tortura y otras penas crueles, inhumanas y degradantes” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se entenderá el término de “tortura” como “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.”

² El término de “casas de seguridad” ha sido acuñado por las mismas autoridades policiales del país para indicar aquellos inmuebles donde se realizan actividades al margen de la ley, no necesariamente diferentes a las casas de arraigo.

dato de contexto para describir esta cifra negra es que desde el 24 de diciembre de 1993, el estado de Jalisco cuenta con una ley especial para prevenir y sancionar la tortura,³ sin embargo, hasta el mes de agosto de 2008 no se había consignado a ningún servidor público ante algún órgano jurisdiccional de la entidad, por su presunta participación, por acción u omisión, en la comisión del delito de tortura.

A pesar de la falta de información oficial, por el número de quejas que existen en la Comisión, así como por los innumerables casos de tortura denunciados públicamente por las víctimas o sus familiares, es posible afirmar que la tortura es una práctica viva en las corporaciones policiales. Ante esta situación, el Cepad se ha dado a la tarea de obtener, a través de solicitudes de transparencia e información pública, algunos datos que puedan dar cuenta de la tortura, y que no refieran exclusivamente a los que aporta la Comisión. Este trabajo de investigación documental se realizó a partir de la información obtenida de diferentes dependencias como del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), la PGJE, el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Jalisco (PJ), ya que son instituciones relacionadas directamente con información sobre el estatus de la tortura; esta información corresponde al periodo que va de enero de 2000 a octubre de 2007 y en algunos casos hasta agosto de 2008.

Si bien es cierto que la mayoría de los casos de tortura son cometidos por integrantes de las corporaciones policíacas, también hay otras instituciones públicas estatales y municipales cuyos servidores han sido señalados de realizar dichas prácticas como son el Poder Judicial del Estado de Jalisco (PJ), el Reclusorio Preventivo de la Zona Metropolitana, el Centro de Observación a menores infractores, el Nuevo Hospital Civil de Guadalajara, entre otras, por lo cual resulta importante conocer el tratamiento que del tema hacen algunas instituciones dedicadas a prevenir, investigar y sancionar la tortura en Jalisco.

Peritos sin capacitación para diagnosticar la tortura

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF),⁴ es por disposición legal, un auxiliar con autonomía técnica de las autoridades que procuran e imparten justicia y se encarga, según se desprende de su propia ley orgánica, de practicar y emitir por sus servicios periciales los dictámenes a través de conocimientos aplicados “al estudio, análisis e investigación de los hechos delictuosos y la participación en los mismos de los probables responsables, a través de los estudios verificados mediante técnicas basadas principalmente en la química, física, matemáticas y biología, a efecto de proporcionar la información que contribuya a esclarecerlos con objetividad científica”.⁵ Para el presente análisis es importante mencionar que el IJCF es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, con patrimonio y personalidad jurídica propia, cuyo máximo órgano es la

³ Aprobada por el Congreso de Jalisco el 9 de diciembre de 1993, y publicada el 21 de diciembre de 1993 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

⁴ La información obtenida del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses se encuentra en el Oficio No. 1112/2007/C.A.A.J. del expediente 27/2007.

⁵ Artículo 3, fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

Junta de Gobierno, integrada por once vocalías y cuya presidencia recae en el Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco.⁶

De acuerdo al punto 76 del “Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”,⁷ el IJCF debería constituirse en un órgano fundamental que investigue “los hechos en relación con presuntos incidentes de tortura, con miras a identificar a los responsables de los incidentes y facilitar su procesamiento”, mediante sus expertos en medicina y psicología forense.

El primer dato preocupante es que actualmente el IJCF no cuenta con un protocolo para investigar casos de probable tortura. En 2007 este instituto contaba con 15 especialistas en medicina forense, de los cuales ocho trabajaron para la entonces dirección general de servicios periciales de la PGJE,⁸ y cinco psicólogos, de los cuales uno trabajó para la citada dirección. Los datos reflejan que nueve de los 20 especialistas laboraron para la institución más señalada de cometer actos de tortura, lo cual puede generar ciertas suspicacias sobre su autonomía técnica al momento de practicar un dictamen para determinar si personal de la PGJE torturó a una persona, pues sería tanto como delatar a sus ex compañeros.

Luego de una autonomía en tela de juicio, a través de las peticiones de transparencia se indagó sobre las capacitaciones que los expertos del IJCF recibieron durante el periodo 2000-2007 en relación con la tortura. La respuesta fue que en 2004 su personal participó en dos cursos: uno sobre tortura y un seminario internacional para la implementación del Protocolo de Estambul, y han cursado un diplomado en Medicina Legal, en el que se ha incluido el tema en cuestión a partir de 2006. Si tomamos en cuenta el número de quejas por tortura registradas ante la CEDHJ en los primeros siete años de la presente década y que suman 886, resulta inexplicable que los especialistas encargados de investigar técnica y científicamente la existencia de probables actos tortura, solamente se les hayan proporcionado dos cursos en siete años. Esta es una muestra del desinterés que ha privado en esta institución por estudiar y denunciar esta violación de derechos humanos. Por otro lado, vale la pena apuntar que la CEDHJ no se ha tomado el tiempo de dar capacitaciones periódicas a estos especialistas del IJCF, suscribir acuerdos o convenios de colaboración, diseñar conjuntamente un protocolo o manual para investigar la tortura, entre otras acciones urgentes. Un dato revelador: de enero de 2000 al mes de agosto de 2008, la Comisión solamente había impartido uno de los tres cursos a peritos del IJCF.⁹

Otro ejemplo para comprender el desinterés de este organismo por el tema, es el acervo bibliográfico tan pobre con el que cuentan sus especialistas. Según lo documentan las peticiones de transparencia, a finales de 2007 solo había cinco libros, de los cuales dos correspondían a la legislación federal

⁶ Op. Cit. Artículo 8.

⁷ Este Manual es conocido como el Protocolo de Estambul el cual es una iniciativa de la ONU presentada el 9 de agosto de 1999, para erradicar la práctica de la tortura, catalogada dicha violación de *lesa humanidad*.

⁸ El IJCF se creó el 8 de junio de 1998, antes los servicios periciales estaban a cargo de la PGJ.

⁹ La información del 2008 fue obtenida de la página de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco: www.cedhj.org.mx.

y local para prevenir y sancionar la tortura, las memorias de un foro sobre el tema, una compilación de tratados internacionales de derechos humanos y un Protocolo de Estambul.

Luego de las revelaciones anteriores, en donde se constata que el IJCF no cuenta con los peritos adecuados para dictaminar casos relacionados tortura, resulta paradójico que desde el año 2000 hasta octubre de 2007 se hayan realizado 377 dictámenes para determinar la existencia de presunta tortura física, de los cuales en 16 casos se encontraron posibles elementos para acreditarla, y que también se hayan hecho 531 dictámenes para detectar la existencia de síndrome de estrés postraumático por presuntos actos de tortura psicológica, de los cuales 52 arrojaron positivos (cuadro sintomatológico de estrés postraumático).

Las cifras reveladas son importantes para analizar el papel de las instituciones encargadas de la prevención, la investigación y la sanción de la tortura, pues de los 377 dictámenes practicados para determinar presunta tortura física, 157 fueron solicitados por la CEDHJ y 220 por los Juzgados Penales del Estado de Jalisco. Mientras que de los 531 dictámenes practicados por el área de psicología forense, 25 fueron solicitados por la CEDHJ, 504 por los Juzgados Penales y dos por la PGJE. De acuerdo con la información entregada por el IJCF, se detectaron un total de 68 casos positivos de tortura; sin embargo de 2000 a 2007 no registra la PGJE una sola denuncia, esto en contravención al artículo 5 de la ley estatal para prevenir y sancionar la tortura que señala:¹⁰

Artículo 5. El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato, de no hacerlo, se le impondrán de tres meses a tres años de prisión, de quince a sesenta días de multa, e inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión públicos hasta por el término de la sanción privativa de libertad, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones aplicables. En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.

Además, la Dirección del Servicio Médico Forense y el Archivo de Identificación Criminalística del organismo no cuentan con registros de muertes por presuntos actos de tortura ni con fichas signaléticas de algún servidor público por su presunta participación o condenado por cometer este delito; lo anterior pese a que algunos medios de comunicación locales han dado cuenta de personas fallecidas en áreas para detenidos de las corporaciones municipales y estatales, con huellas de haber sido torturadas.

Es definitivo que el IJCF no cumple la normatividad local, nacional e internacional sobre la tortura, tal es el caso de las recomendaciones realizadas por el Comité Contra la Tortura (CAT) de las Naciones Unidas al Estado mexicano, en virtud del artículo 19 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes (ratificada por México en 1986) entre la que destaca la contenida en el punto 16, inciso b), donde señala que México deberá:¹¹ “tomar las medidas necesarias para garantizar la formación profesional y la

¹⁰ La ley estatal para prevenir y sancionar la tortura fue publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 21 de diciembre de 1993, y entró en vigor tres días después.

¹¹ Entre los compromisos adquiridos por los Estado Parte en virtud de la Convención, se encuentra el remitir

independencia del personal médico encargado de atender a la presunta víctima y verificar su condición y extender la implementación del Protocolo de Estambul a todas las entidades federativas del país”.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJE)¹²

Esta institución, por mandato constitucional, tiene la tarea de investigar y perseguir los delitos del fuero común, auxiliados por la policía investigadora y el ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales competentes, además de “velar por la legalidad y por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y la debida impartición de la justicia”.¹³

De acuerdo con la información proporcionada por la PGJE respecto a la capacitación en materia de derechos humanos que su personal recibió de 2001 a 2007, se encuentran 45 procesos de formación entre cursos, diplomados, talleres, conferencias, videoconferencias y actualizaciones. No obstante la larga lista de capacitaciones, solamente se tiene registro de dos cursos sobre el Protocolo de Estambul impartidos al personal operativo y a ministerios públicos en 2005 y 2006 respectivamente. Siendo la PGJE la dependencia más señalada en las quejas por tortura presentadas en la CEDHJ, se aprecia el claro desinterés de quienes han ocupado la titularidad en la última década para erradicar esta práctica de la institución.

Por otro lado, según los datos estadísticos proporcionados por la unidad de transparencia de la PGJE, en el periodo de enero de 2000 a octubre de 2007 se presentaron 586 quejas en la CEDHJ por presuntos actos de tortura de dos mil 448 servidores públicos de la Procuraduría.¹⁴ Sin embargo, al contrastar las cifras entregadas por la unidad de transparencia de la CEDHJ, se observa que hay serias diferencias numéricas, pues ésta última refiere haber recibido en ese mismo periodo 178 más quejas (764 en total), pero llama la atención que tan solo 936 servidores públicos estén señalados; es decir, la PGJE tiene registrados mil 512 servidores públicos más que la cifra indicada por la CEDHJ. Esta es una evidencia clara, de las pocas posibilidades que existen de tener un diagnóstico confiable sobre la práctica de la tortura en Jalisco: si en los primeros párrafos del artículo apuntábamos que la cifra negra de denuncia es alta, la situación se agrava al saber que no hay información confiable de quienes sí se animan a señalar estas prácticas por medio de una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado.

al CAT informes periódicos sobre las medidas adoptadas para hacer efectiva las obligaciones contenidas en dicho instrumento. El informe de México fue examinado por el CAT en sus sesiones celebradas los días 8 y 9 de noviembre de 2006.

¹² La información fue proporcionada por la unidad de transparencia de la PGJ mediante Oficio CGJ/6172/2007-J.

¹³ Artículo 2 de la Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, el entrecomillado corresponde a la fracción II del mismo precepto.

¹⁴ De los 2,448 servidores públicos señalados, 852 estaban adscritos a la sub-Procuraduría “A” (encargada de investigar los delitos de secuestro, el robo a camiones blindados y de carga pesada, delincuencia organizada entre otros), 327 a la sub-Procuraduría “C” (que investiga los delitos de violación, el robo a casa habitación, las injurias, las lesiones entre otros), 1,063 no fue identificada su adscripción y 206 a las 12 delegaciones regionales de la PGJ en Jalisco.

A pesar del elevado número de servidores públicos señalados, la dependencia refiere haber iniciado 74 procedimientos de responsabilidad administrativos, sin especificar cuántos de éstos concluyeron y en qué sentido.¹⁵ Con relación a las denuncias penales por presuntos hechos de tortura, la PGJE no cuenta con un registro del periodo 2000 a 2002. Mientras tanto, en el periodo de 2003 a octubre de 2007, dice haber registrado 44 averiguaciones previas, de las cuales nueve de ellas se encontraban en trámite, 24 fueron archivadas de conformidad con el artículo 100¹⁶ y una bajo el artículo 102,¹⁷ ambos del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, y diez habían sido consignadas al órgano jurisdiccional por diversos delitos relacionados con la integridad y seguridad de las personas, pero ninguna por tortura.

En su estructura orgánica, la Procuraduría cuenta con una “Dirección de supervisión de derechos humanos”; lo que llama la atención es que durante siete años (2000 a 2007), esta dirección no formuló programas de orientación y difusión de los derechos humanos para el personal de la dependencia, bajo el argumento de que esa tarea le corresponde al “Instituto de formación profesional”, pese a que el reglamento de la ley orgánica de la PGJE señala la atribución de coordinarse para ese efecto con el instituto.¹⁸

Los datos que el Cepad ha podido recuperar sobre este tema arrojan una conclusión contundente: la PGJE no investiga los presuntos actos de tortura, no la combate y no la previene. Lo anterior contraviene las recomendaciones de organizaciones nacionales e internacionales expertas en la materia, como el CAT, que ha sido categórico en sus recomendaciones de 2006, en las que conminan al Estado mexicano para que: “Tome las medidas necesarias para evitar la utilización de todas las formas de detención que puedan propiciar la práctica de tortura, investigar las alegaciones de detención arbitraria y sancionar a los responsables”, y para que investigue “todas las alegaciones de tortura como tales, de manera pronta, efectiva e imparcial, y garantizar que se realice en todos los casos un examen por un médico independiente de conformidad con el Protocolo de Estambul de conformidad con el son muy claras”.

¹⁵ La dependencia proporcionó dicha información a partir de los registros del 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y octubre de 2007, pues al parecer no inició ninguno en 2006 pese a que ese año se presentaron 150 quejas por presunta tortura ante la CEDHJ.

¹⁶ Artículo 100. Si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación al juzgado; pero apareciere que con posterioridad podrían allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que se obtengan esos datos y, entre tanto, se ordenará a la policía que haga investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

¹⁷ Artículo 102. Cuando en vista de la averiguación previa, el agente del Ministerio Público respectivo estimare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que hubiesen sido materia de la denuncia o querella inicial, remitirá el expediente con su opinión fundada, al Procurador General de Justicia, a fin de que decida si la averiguación debe continuar, con expresión de las diligencias pertinentes; si se suspende en espera de mejores datos; o si se archiva definitivamente. Contra esa resolución del Procurador no procede recurso alguno.

¹⁸ Artículo 24. Al frente de la Dirección de la Supervisión de Derechos Humanos habrá un Titular, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las siguientes atribuciones, VIII.-Establecer, en coordinación con el Instituto de Formación Profesional y otras instituciones, los programas de orientación y difusión en materia de derechos humanos que se impartan a los servidores públicos de la Procuraduría.

El investigador Guillermo Zepeda Lecuona ha señalado que de cien delitos cometidos, solamente se denuncia el 2%.¹⁹ Si tomamos como referencia el dato anterior, podríamos suponer que las denuncias por tortura son más escasas aún, pues ¿cuántas víctimas se atreven a denunciar o presentar una queja cuando la dependencia encargada de investigar y perseguir los delitos es la más señalada de practicar presuntos actos de tortura?

El Poder Judicial del Estado de Jalisco

Las Unidades de Transparencia e Información Pública del Consejo de la Judicatura y del Supremo Tribunal de Justicia fueron las fuentes de información para esta sección de la investigación, en donde se buscaron los datos generados con relación a la tortura por este poder público en el periodo 2000 - 2007.²⁰

En un primer de razonamiento, podría resultar estéril analizar al Poder Judicial y su relación con la tortura, ya que la Procuraduría no reporta ninguna averiguación previa consignada por este delito. Sin embargo se pensó en otras alternativas para obtener información al respecto y se indagó sobre cuántas denuncias penales habían presentado los titulares de los juzgados penales —o cualquier servidor público adscrito a esta instancia— por considerar que los indiciados sufrieron presuntos actos de tortura. También se preguntó sobre el número de quejas presentadas contra el personal de este poder, por presuntos actos de tortura. Las respuestas en ambos casos fueron las mismas: se explicó que las unidades de transparencia no generan información sobre el tema de la tortura, pese a que los juzgados penales fueron la dependencia que más solicitudes de dictámenes por presuntos actos de tortura física y psicológica han requerido del IJCF. La pregunta es: ¿cómo pueden argumentar que no generar información, cuando por sus requerimientos a los peritos evidencian que sí existe la tortura en las instituciones de procuración de justicia? Además, vale mencionar que de la información entregada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos hay quejas en donde se señalan como presuntos torturadores a personal del Poder Judicial.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos

La CEDHJ, a través de peticiones de transparencia, informó que durante los últimos ocho años (2000-2008) se recibieron un total de 43 quejas por presuntos actos de tortura.²¹ En estas quejas se informa que hay mil 281 agraviados registrados, de los cuales 88% son varones, 12% son mujeres y 71 presuntas víctimas fueron menores de edad. Del total de quejas iniciadas, 92% fueron presentadas en la sede de la CEDHJ, y 8% en las oficinas regionales, entre las que destacan Autlán de Navarro y Puerto Vallarta. El número de servidores públicos señalados como presuntos torturadores fue de 936.²²

¹⁹ Zepeda Lecuona, Guillermo (2004). *Crimen sin castigo: procuración de justicia pena y Ministerio Público en México*. CIDAC y FCE.

²⁰ La información obtenida del Poder Judicial se encuentra en el Oficio 256/2007 de la Unidad de Transparencia e Información Pública del Consejo de la Judicatura, del Oficio 0066/2007 de la Unidad de Transparencia del Supremo Tribunal, respectivamente.

²¹ Los datos aquí proporcionados fueron obtenidos de los Oficios 055/2007/UT, 005/2008/UT y SE/UT/105/2008 de la CEDHJ.

²² A pesar de que la información que se solicitó a la Unidad de Transparencia también incluía los nombres de los servidores públicos señalados, la CEDHJ no proporcionó estos datos; se presume como probable que un mismo servidor

A lo largo de ocho años, en la CEDHJ se registraron 943 quejas, pero solo fueron emitidas 14 recomendaciones, es decir, menos de 1.5% de estos recursos llegaron a la máxima resolución que la ley permite a una instancia como la esta. Además, una de las recomendaciones contiene seis quejas y no fue aceptada por el Procurador General de Justicia del Gobierno del Estado, y de las otras 13 se ignora cuántas han sido aceptadas totalmente, así como su grado de cumplimiento. En el periodo que va de 1998 a 2008, es decir, en diez años de trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos,²³ esta institución solo ha presentado siete denuncias penales por presuntos actos de tortura.

En el año 2000 se presentaron tres quejas, lo cual representa la cifra más baja en la historia de esta institución según sus datos. En contra parte, de 2001 a 2007 se registraron un total de 886 quejas.²⁴ En este orden de ideas, según se desprende de la información recabada del organismo público de derechos humanos, el promedio de quejas por presunta tortura de 2002 a 2007 fue de 147.6 anuales. Sin embargo, de enero a julio de 2008 se han registrado 11 quejas por esos actos (siete en contra de la PGJE y cuatro contra otras corporaciones policiales). Esto significa que la CEDHJ registró un promedio menor respecto a las quejas recibidas que las recibidas los seis años anteriores. Las causas atribuidas a la disminución de quejas por tortura según declaraciones del ombudsman jalisciense Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, fueron publicadas por un diario de circulación local: “[El ombudsman] afirmó que la disminución del índice de quejas por tortura se debe entre otros motivos a la capacitación que personal de la CEDHJ ha dado a funcionarios públicos en toda la entidad pues ‘el hecho del conocimiento de los derechos humanos inhibe en cierta medida la práctica de la tortura’”.²⁵ Ese mismo día, pero en el periódico *Público – Milenio* apareció la siguiente información: “[El ombudsman] atribuyó los avances al esfuerzo de capacitación en materia de derechos humanos que la CEDHJ ha emprendido con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ) y con otras corporaciones policíacas a partir del 2 de agosto pasado, así como al hecho de darle resolución al rezago de quejas. ‘Hemos sacado todas las quejas que tenían que ver con tortura; bueno, ya casi todas, y hemos emitido... ocho recomendaciones por tortura en el último año’”.²⁶

De acuerdo con la información recabada a través de la solicitud de transparencia promovida por el Cepad, y la que se obtuvo de la página de la CEDHJ, se puede observar que de 2 de agosto de 2007 (fecha de inicio del trabajo del actual ombudsman), al mes de diciembre de ese mismo año, solamente se ha proporcionado un taller sobre Derechos Humanos y Servicio Público a 38 agentes del ministerio público. Además, del 1 de enero al 31 de julio de 2008, este organismo no le proporcionó ningún curso o taller al personal de la PGJE.

público aparezca en más de una queja.

²³ Rello, Maricarmen (2008) “Una década de quejas”. *Público-Milenio*. 24 de julio de 2008.

²⁴ La información recabada se derivó de los Oficio No. 055/2007/UT del 8 de noviembre de 2007 y Oficio No. SE/UT/105/2008 del 11 de agosto de 2008 de la Unidad de Transparencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco respectivamente.

²⁵ G. Partida, Juan Carlos (2008). “Propone Álvarez Cibrián homologar acciones de CEDHJ, IJCF y PJE para erradicar la tortura”. *La Jornada Jalisco*. 24 de julio de 2008.

²⁶ Serrano Iñiguez, Sonia (2008). “Quejas sobre tortura se desplomaron: CEDHJ”. *Público-Milenio*. 28 de julio desde de 2008.

El pasado 29 de julio de 2008 se le pidió a la unidad de transparencia e información de la CEDHJ para que proporcionara: “Copia simple del dictamen, estudio o análisis que, en su caso haya servido de referencia, para las afirmaciones que hizo el Titular de la Comisión respecto a que la disminución del número de Quejas por actos de tortura se debe a los Cursos de Capacitación impartidos por la Comisión”. La respuesta del organismo llegó mediante el oficio SE/UT/105/2008, cuyo punto 8 dice: “8. Finalmente, por lo solicitado en el punto 5.2.1; como lo establece el primer párrafo del artículo 77 de la Ley de Transparencia en el Estado, le informo, que no es posible responder a su solicitud, por ser esta información inexistente, ya que como bien fue señalado en el punto 3 de este documento, la información por usted solicitada, no obra en los archivos de este organismo”. Como se ve, no hay relación alguna entre disminución de quejas y el trabajo de formación que dice el ombudsman que la CEDHJ hizo.

Es preocupante la falta de instrumentos científicos, estadísticos o indicadores objetivos para argumentar que la disminución de las quejas de tortura es por la capacitación proporcionada a las dependencias históricamente conocidas por ejercer esas prácticas como método de investigación. La opacidad para informar a la sociedad jalisciense respecto de las causas de su disminución por parte del titular de la CEDHJ provoca desconcierto y desconfianza. La información solicitada a la CEDHJ no sustenta las aseveraciones realizadas por su presidente, lo cual documenta la existencia de una cifra negra respecto a las quejas por presunta tortura, y aún más negra ante la desconfianza que la CEDHJ ha generado en los últimos años.

06. El caso de Néstor Alán: cuando la justicia es sólo para algunos

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)

“Nosotros creemos que la justicia, aunque se diga lo contrario, es aplicada discrecionalmente, según la capacidad económica y política de los implicados”.

Néstor Rodríguez Gómez, padre de Néstor Alán



06. El caso de Néstor Alán: cuando la justicia es sólo para algunos

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)

La alternancia política llegó a Jalisco hace más de 12 años cuando el Partido Acción Nacional fue elegido para encabezar el gobierno del estado. Sin ser una copia exacta, como ahora se ve reflejado a nivel nacional, la alternancia en el poder no necesariamente ha significado cambios estructurales en el estado, ni tampoco la mejora en la protección a los derechos humanos, un cambio de actitud en el servicio público, o un reconocimiento del trabajo de las organizaciones ciudadanas. En este contexto, uno de los aspectos que permanece inamovible dentro de las estructuras institucionales, del nuevo y viejo régimen, es la procuración de justicia, donde se advierte improvisación, falta de depuración del personal, así como carencia de reformas que la hagan funcional desde una perspectiva de acceso a la justicia. Algunos indicadores de las debilidades del sistema de justicia penal de Jalisco son preocupantes, como el hecho de que la cifra negra (delitos no denunciados) alcance casi 93% y que de los delitos que se denuncian no se inician investigaciones en 80% de los casos.¹ Por otro lado, según una Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad (ICESI), en el país, en 63% de los casos los denunciados se mostraron insatisfechos con la actuación del Ministerio Público porque las autoridades no hicieron lo suficiente o no se interesaron,² datos que ofrecen un panorama poco alentador.³

El panorama de procuración de justicia en el país es sombrío y hacen falta muchos cambios para reorientar las cifras de impunidad que describen un sistema que hemos esbozado brevemente en el párrafo anterior. Sin embargo, esas cifras están compuestas de casos particulares, de pérdidas de vidas, de violaciones a los derechos humanos. En este artículo describiremos un caso que ilustra de forma paradigmática estas estructuras de impunidad que desde hace mucho no cumplen con su objetivo primordial: procurar justicia en una sociedad. Y es un caso paradigmático, porque como se explicará en las siguientes páginas, una parte del sistema de justicia condicionó su actuación, al percatarse que en los hechos estuvieron involucrados hijos de servidores públicos. Esta última característica hace que este sea un caso paradigmático de violaciones a los derechos humanos, particularmente del debido proceso,

¹ Moloesnik, Marcos Pablo y Moloesnik, Víctor Gustavo (2006). *Reporte Jalisco. Estudios sobre reformas penales comparadas*, México, Universidad Nacional de Rosario, Cidac y Universidad de Guadalajara, Pp. 22 y 23.

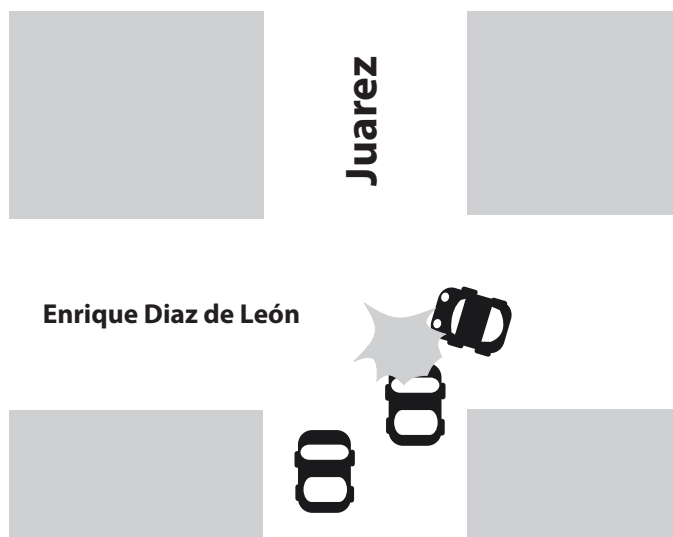
² Esta encuesta puede consultarse en la página electrónica del Instituto Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad (ICESI): www.icesi.org.mx.

³ Para abundar en este tema, véase en este mismo informe, “Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco durante 2007-2008”, de Zepeda Lecuona, Guillermo.

razón por la cual el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad) decidió asumir su defensa ante una instancia no jurisdiccional, como lo es la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ).

Un choque automovilístico

El 26 de noviembre de 2006, aproximadamente a las dos de la madrugada, el joven Néstor Alán, de 18 años de edad, regresaba a su casa luego de llevar a unos amigos a sus domicilios. No iba alcoholizado; según testigos de lo ocurrido conducía por la avenida Enrique Díaz de León y al llegar al cruce con la avenida Juárez, respetó la indicación de alto del semáforo y se detuvo; cuando la luz cambió a verde, Néstor Alán emprendió de nueva cuenta el camino. En ese momento, pero por la avenida Juárez (perpendicular a la avenida Enrique Díaz de León), Christian Arias de la Torre y Francisco Xavier Álvarez del Castillo Iñiguez, conducían una camioneta pick up y un vehículo compacto respectivamente, los cuales súbitamente impactaron el automotor de Néstor Alán, un Volkswagen Sedán, proyectándolo a varios metros, con la consecuente pérdida de su vida. Los jóvenes conducían en presunto estado de ebriedad y según testigos oculares de los hechos, iban a exceso de velocidad, tal como si estuvieran en una competencia de automóviles.



Los responsables de la imprudencia vial

Hasta este punto, la historia de Néstor Alán es una más en la que por una imprudencia, un joven pierde la vida. Sin embargo, esta imprudencia fue cometida por dos jóvenes pertenecientes a familias de la clase política de Jalisco. El primero de ellos, Christian, es hijo de Fernando Arias Pérez, quien al momento del accidente se desempeñaba como director de Comunicación Social del Gobierno del estado de Jalisco y posteriormente realizaría el mismo trabajo en la Secretaría de Gobernación, cuando fue presidida por Francisco Javier Ramírez Acuña. El segundo, Francisco Xavier, es pariente cercano de Enrique Álvarez del Castillo, quien fuera

gobernador del estado y Procurador General de la República. Estos antecedentes familiares valieron para que los jóvenes tuvieran un trato privilegiado y que muchas de las autoridades involucradas en el caso, omitieran o modificaran procedimientos a favor de ellos.

La actuación de las autoridades

A los pocos minutos de ocurrido el accidente, Fernando Arias Pérez –quien todavía era un servidor público del gobierno del estado-, se presentó en el lugar de los hechos para proporcionar apoyo a su hijo. La familia de Néstor Alán, en una situación diametralmente opuesta, se enteró de lo sucedido hasta la mañana siguiente, varias horas después, gracias a que un amigo de la familia supo de los hechos a través de los medios de comunicación.

Una vez que Arias Pérez se encontró con su hijo, recibió un trato privilegiado: las autoridades lo dejaron ubicarse en el perímetro más cercano a la escena del accidente, lo que le permitió realizar presuntas gestiones con servidores públicos de la Secretaría de Vialidad y Transporte y de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE); y se ha documentado que a pesar de que había policías municipales, las autoridades dejaron que la Policía Estatal se encargara de la atención a los jóvenes (vale recordar que Arias Pérez era, en ese entonces, un funcionario de orden estatal).

A partir de ese momento, fue evidente que el personal del Ministerio Público dio un trato diferente a los responsables por el mero hecho de pertenecer a familias *notables* de la clase política del estado; por ejemplo: la autoridad retrasó deliberadamente la solicitud para que los peritos examinaran su estado de salud, aun a pesar de que se encontraron latas de cerveza en uno de los automotores que conducían estos jóvenes (de las que existe evidencia fotográfica en el expediente), de que uno de los auxiliares del Ministerio Público afirmó ante la propia CEDHJ haberles detectado aliento alcohólico “casi imperceptible” a ambos detenidos, o de que existen partes médicos elaborados en la Cruz Roja Mexicana en los que se les detectó dicho aliento. Dicho examen se llevó a cabo ocho horas después, cuando ya había desaparecido todo vestigio de la ingestión alcohólica. Por otro lado, permitieron que los implicados fueran custodiados por policías estatales en lugar de utilizar personal de la PGJE; lo anterior permitió que en varios lapsos de tiempo no se tenga documentado el sitio en donde se encontraban los detenidos y lo que hacían, por lo que se presume que recibieron atención para mejorar su estado de ebriedad con el consentimiento de la autoridad; además, el Agente del Ministerio Público permitió su traslado a hospitales particulares, en vez de ser remitidos como cualquier ciudadano a una institución del sector salud, debido a la calidad de detenidos en la que se encontraban.

¿Qué es lo que generaron todas estas fallas en el sistema de procuración de justicia? Impunidad. La privación de la vida a una persona a causa de un accidente vial, con los agravantes de conducir en estado de ebriedad y a exceso de velocidad, es una acción prohibida por la ley penal y que amerita una sanción de prisión;⁴ incluso, dado el caso, a los involucrados se les puede negar el beneficio de libertad provisional (lo que comúnmente se conoce como “bajo

⁴ Ver artículo 48 del Código Penal del Estado de Jalisco, que habla de las sanciones a los delitos culposos.

fianza”). En el caso de Néstor Alan, las autoridades cometieron omisiones que impidieron la aplicación de estas agravantes (exceso de velocidad y estado de ebriedad), y permitieron que hasta la fecha los responsables disfruten de una libertad inmerecida.

Las violaciones a los derechos humanos

De los hechos ocurridos el 26 de noviembre de 2006, en los que resultó fallecido Néstor Alan Rodríguez Licea, se advierten presuntas violaciones a los derechos humanos como el derecho a la legalidad y al debido proceso⁵ y el derecho a la verdad. Hasta el momento, el Cepad ha documentado las omisiones o acciones arbitrarias de 20 servidores públicos, entre agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, policías investigadores, policías de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, un elemento de Vialidad y Transporte, así como peritos del área química y médica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF). Todos estos funcionarios forman parte de instituciones de gobierno, que entre otras atribuciones tienen la encomienda de que al cometerse un delito, se impida la búsqueda de justicia por propia mano o mediante violencia.

Para garantizar el derecho a la justicia, en México existe una estructura de gobierno como la Procuraduría de Justicia, que a través del Ministerio Público tiene la tarea de perseguir el delito y a quienes lo cometen;⁶ su obligación es trabajar con prontitud y practicar todas aquellas diligencias que aporten pruebas para acreditar los delitos, para lo cual puede auxiliarse con una policía y de los peritos que sean necesarios.⁷ Una vez realizada la investigación, su encomienda es llevar a los delincuentes ante los tribunales, para que a través de un juicio, se les imponga una sentencia por la falta cometida. En resumen, los Ministerios Públicos son los principales responsables de abrir la puerta del acceso a la justicia y de que la investigación se lleve a cabo de forma imparcial;⁸ en este sistema, los peritos son personas especializadas en una ciencia o arte que ayuda a esclarecer los hechos de una realidad concreta y tienen el encargo fundamental de convertirse en auxiliares de lo Ministerios Públicos.

Los hechos ya los conocemos: un incidente vial, en donde un joven pierde la vida por la imprudencia de dos conductores presuntamente ebrios; pero un incidente en donde los involucrados eran hijos de familias influyentes en el estado. Entonces podemos consignar, que en este caso, el agente del Ministerio Público debió actuar con independencia para que en

⁵ Este derecho está suscrito en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dice: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

⁶ Ver artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículos 3 (fracciones II y III), 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.

⁸ Habría que agregar que las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales, consideran al Ministerio Público es primordial en la construcción de un “sistema penal justo y equitativo y a la protección eficaz de los ciudadanos contra la delincuencia”. Estos funcionarios deben desempeñarse con imparcialidad, firmeza, prontitud, evitarán la discriminación, y garantizarán la objetividad durante las investigaciones, en las cuales deberán de prescindir de situaciones ventajosas o desventajosas para el sospechoso, además de tomar en cuenta las opiniones e inquietudes de las víctimas.

su momento resolviera el asunto de acuerdo a su conciencia y no bajo consignas o directrices impuestas desde otro poder público o influencias;⁹ y también debió ser imparcial, lo cual significa una falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien, que permita proceder con rectitud;¹⁰ ambos son requisitos indispensables para proteger libertades de las personas. Por su parte, los peritos no tuvieron la autonomía técnica necesaria para separarse de intereses ajenos a los fines de la justicia.

El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹¹ agrega el hecho de que las personas deben ser oídas con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable para que se deduzcan sus derechos; en este caso, aunque no representa la figura de un tribunal, el Agente del Ministerio Público es considerado como tal para este efecto. Dicho artículo reconoce lo que se llama el “debido proceso legal”, entendido como las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellas personas cuyos derechos u obligaciones están bajo la consideración judicial.¹² Este “proceso legal”, en el caso de Néstor Alán, también se vio afectado por la forma de actuar de las autoridades —lo que hicieron y dejaron de hacer; por la forma en cómo resolvieron en un primer momento la situación de los detenidos; o por el retraso en la realización de exámenes como el de alcoholemia.

Respecto a la imparcialidad a la que hacíamos referencia en renglones anteriores, contenida en diversos tratados internacionales de derechos humanos, supone que “los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes para hacer prevalecer ese acceso a la justicia y debido proceso legal”;¹³ ambos aspectos los observamos con claridad en las violaciones a los derechos humanos cometidas por los servidores públicos que intervinieron en el caso de Néstor Alan, al tomar en cuenta la identidad y el parentesco de quienes eran los inculpados, además de realizar actuaciones que evidentemente favorecieron a los detenidos para disminuir su responsabilidad penal en los hechos.

En este caso también existe una violación al derecho a la verdad, indispensable para los familiares de las víctimas, los vecinos y la sociedad, quienes están pendientes de la resolución del caso, por “ser esencial para evitar en lo futuro se repitan tales actos”,¹⁴ aspecto que tiene vinculación con la obligación del Estado de investigar hechos violatorios a los derechos humanos y que

⁹ De Pina Vara, Rafael (1996). *Diccionario de Derecho*. Porrúa; Vigésimo tercera edición, México. P. 317.

¹⁰ Tomado del diccionario de la *Real Academia de la Lengua Española*

¹¹ Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, general; 24 de marzo de 1981. Publicación del Decreto de promulgación en el DOF: 7 de mayo de 1981.

¹² Citado en el libro, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. P. 351

¹³ Comité de Derechos Humanos, caso Karttunen c. Finlandia, párr. 7.2, citado en Ibidem. P. 378.

¹⁴ Conjunto de principios para la Protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, citado en Ibid. P. 500.

ha requerido de mucho esfuerzo por parte de la familia Rodríguez Licea y del Cepad para exigirlo.¹⁵

En síntesis, el Cepad advierte violaciones a los derechos humanos como al acceso a una justicia pronta, completa e imparcial; así como negligencia y abandono en la función de perseguir el delito; además de abuso y desvío de poder respecto a una recta procuración de justicia.

La actuación de la CEDHJ en el caso de Néstor Alán

Néstor Rodríguez Gómez, padre del joven fallecido, acudió ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco el 30 de noviembre de 2006 y fue atendido por Mauro Gallardo Pérez, entonces primer Visitador General. En esta comparecencia, el padre se inconformó ante el retraso por parte de la Agente del Ministerio Público para la petición y elaboración de alcoholemias, además de denunciar a Fernando Arias Pérez, en su calidad de director de Comunicación Social del Gobierno del Estado, por utilizar sus influencias a fin mejorar la situación jurídica de su hijo; como pruebas presentó copia de una nota periodística y copia del acta 1630/2006, levantada en la fiscalía adscrita al Servicio Médico Forense.

Así fue como en la CEDHJ se inició el trámite de la queja 2600/06/II, enviada a la Segunda Visitaduría General,¹⁶ y admitida el 6 de diciembre de 2006; inexplicablemente la queja sólo se dirige en contra de Esperanza García Alvarado, Agente del Ministerio Público, y no de otros servidores públicos que también tuvieron participación en lo ocurrido, como el propio Fernando Arias Pérez; hasta el día de hoy, la Comisión no ha explicado esta omisión, ni las razones por las cuales no intervino de forma oficiosa para ampliar la queja en contra de otras autoridades como era su deber.¹⁷ Ante estas graves anomalías en la actuación de la Comisión, el 13 de febrero de 2007, la familia Rodríguez Licea, en conjunto con el Cepad, intervinieron en el proceso para que se admitiera la queja en contra de Fernando Arias Pérez y de todos los involucrados.

El Cepad ha documentado una serie de irregularidades en el actuar de la CEDHJ, las cuales se describen a continuación:

1. La CEDHJ señaló a un servidor público responsable de violaciones a los derechos humanos; el Cepad ha documentado que fueron más de 20. Ya se ha mencionado que una parte importante del trabajo de la familia Rodríguez Licea y el Cepad, fue ampliar la queja en contra de Fernando Arias Pérez. Pero hubo otros funcionarios públicos que no fueron señalados. El caso más relevante es que los peritos responsables de realizar la alcoholemia a los jóvenes involucrados, no fueron investigados por la CEDHJ, institución que debió exigir

¹⁵ Ver CIDH, caso Parada Cea c. El salvador, párr. 147, caso Chafeau y otros, párr. 95. Caso Parada Cea, párr. 150. Caso Romero, párr. 148.

¹⁶ Los Visitadores son los encargados de investigar los hechos denunciados a través de una queja, actualmente se encuentran divididos en su labor por autoridades. En el caso de la Segunda Visitaduría General le corresponde conocer de inconformidades en contra de servidores públicos de la PGJE, IJCF y DGSPE.

¹⁷ Dicha intervención se le llama suplencia en la deficiencia de la queja.

un informe a los peritos involucrados para que rindieran explicaciones, sin embargo solamente se solicitó información genérica al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF). Estas peticiones, tan dispersas y dilatadas, atrasaron la plena identificación de los funcionarios.

2. La recepción de informes incompletos. El 20 de diciembre de 2006 la CEDHJ recibió el informe de la Agente del Ministerio Público, como presunta autoridad responsable de violar derechos humanos; este documento fue redactado de forma imprecisa y carecía de claridad en circunstancias de tiempo, modo y lugar. A pesar de que es un requisito que estos informes sean claros y tengan la suficiente información, el reporte fue admitido sin ninguna observación.¹⁸ De la misma forma, el 9 de enero de 2007, la Comisión recibió un informe del IJCF, el cual omite aspectos básicos como la hora y día en que se recibieron las solicitudes del Agente del Ministerio Público para realizar la alcoholemia, datos indispensables para la dirección de las investigaciones y el deslinde de responsabilidades.

3. Una Comisión de Derechos Humanos que actúa como Procuraduría de Justicia. Aun a pesar de que hasta ese momento no se habían identificado a todos los presuntos responsables en la queja, de forma inexplicable se ordenó la apertura de un plazo para que tanto el quejoso como la autoridad responsable presentaran pruebas. Esto es tanto como decir que la familia Rodríguez Licea, luego de haber sufrido una pérdida tan fuerte como la de su hijo, se le exigió que buscara pruebas para sustentar sus dichos. Esta decisión corrobora, una vez más, una característica de la forma de defender derechos humano de la actual comisión: quien debe probar los hechos son los quejosos y no la propia institución. Es decir, una defensoría del pueblo que actúa como una Procuraduría de Justicia.

4. Las autoridades presentan como testigos a los responsables del accidente en el que perdió la vida Néstor Alán. Algo que resulta inaudito es que la Visitaduría autorizó que Christian Arias de la Torre y Francisco Xavier Álvarez del Castillo Iñiguez testificaran a favor de los servidores públicos señalados, aspecto por demás excesivo e inusual para un procedimiento de esa naturaleza.

5. La publicidad y un malentendido derecho a la defensa. En las audiencias públicas del caso se ha permitido la presencia de varios de los servidores públicos involucrados (agentes del Ministerio Público, personal de la Dirección de Supervisión de Derechos Humanos de la PGJE) así como de abogados particulares, que han acudido, no a comparecer, sino en su propio apoyo, como si se tratara de un juzgado, donde existen contendientes y una autoridad que escucha o atiende los alegatos. Esta situación se ha permitido bajo el argumento de darle publicidad al expediente de queja y garantizar un malentendido derecho a la defensa. Debemos señalar que la tarea del ombudsman es defender a las víctimas a través de un proceso rápido, que posibilite determinar cuáles son las violaciones a los derechos humanos, así como las medidas de reparación. El ombudsman, y no la víctima, está obligado a llevar la carga de comprobar los hechos, de ahí su naturaleza de defensor.

¹⁸ Estas disposiciones se encuentran en los artículos 60 y 61 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

6. Conflicto de intereses. El Cepad ha documentado que el abogado particular de uno de los servidores públicos de la PGJE (señalado como presunto responsable de violaciones a derechos humanos), también labora para el área jurídica de la Secretaría de Vialidad y Transporte. De esta secretaría han salido los informes de un agente de vialidad que también está involucrado en la queja, lo que genera un indudable conflicto de intereses y ventajas indebidas.

¿Qué es lo que se espera de un ombudsman?

“A diferencia del sistema jurisdiccional, el ombudsman centra su atención en aspectos de equidad, razonabilidad y oportunidad de los actos de gobierno”, se busca “un ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o agraviado”.¹⁹

Las irregularidades del caso de Néstor Alán demuestran que en la CEDHJ existen claros incumplimientos hacia los fines para los que fue creado el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos: acceso amplio y sin restricciones a la justicia, mínima formalidad, suplencia de queja, prontitud, contacto con las víctimas, pero sobre todo que la labor de defensa debe ser asumida por un organismo de Estado que realmente garantice las libertades fundamentales.

El gran cuestionamiento de fondo es ¿cómo es que el sistema ombudsman de México, siendo el más grande del mundo, tiene una actuación tan limitada en la defensa de los derechos humanos de la población? En este sentido, coincidimos con la organización internacional Human Rights Watch, que al hacer comentarios respecto del trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, refirió que ésta “podría jugar un papel mucho más activo en mejorar la situación de los derechos humanos en México. Sin embargo, para que una institución de este tipo logre generar los cambios necesarios y no se limite a describir el status quo, debe ser ingeniosa, creativa, proactiva y persistente al promover soluciones a los problemas de derechos humanos”.²⁰

La movilización de la conciencia en el caso

No es intención que este documento exponga únicamente la distancia que existe entre los estándares ideales de actuación de un ombudsman y la forma en la que realmente hace su trabajo; también es muy importante señalar cómo es que una familia, con todo su dolor y consternación frente al sistema de justicia en México, han emprendido una lucha por la reivindicación de sus derechos. El trabajo ciudadano de la familia, sin duda, es un signo de esperanza. Los familiares de Néstor Alan, como sus padres, Néstor y Mónica, así como sus hermanos, amigos y vecinos de la Colonia Americana, han trabajado para que un hecho doloroso e irreparable, como es la pérdida de un miembro de la comunidad, se convierta en un símbolo de algo que no puede volver a ocurrir.

¹⁹ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*; tercera reimpresión; México, 2007; P. 8.

²⁰ Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Una evaluación crítica*. Volumen 20, No. 1 (B), febrero de 2008. P. 4

El trabajo de la familia Rodríguez Licea y de toda la comunidad que en vida rodeó a Néstor Alán, se ha materializado en diversas acciones como la construcción del blog “Justicia para Néstor Alán”;²¹ o en la convocatoria de varias manifestaciones públicas para la reivindicación del caso. Estas medidas tuvieron como fruto la expedición de acuerdos en el Congreso del Estado y la Cámara de Diputados, en los que se solicitó información a diversas autoridades; sin embargo, hasta la fecha no existe sentencia en el octavo juzgado de lo penal en contra de los responsables.

Por otro lado, con la intención de ampliar la difusión del caso y apoyar a la familia, dos estudiantes de la licenciatura de ciencias de la comunicación del Iteso, realizaron un documental en el que se narra la historia de Néstor Alán. Este texto audiovisual se ha exhibido públicamente y en aulas de varias universidades, con el objetivo de generar conciencia entre los jóvenes sobre el uso del alcohol al conducir, así como el daño que genera la impunidad entre las autoridades.

En un futuro, la familia Rodríguez Licea seguramente concretará otras acciones, como la publicación de un libro o el posible montaje de una obra de teatro relacionada con el tema.

Para concluir, es importante señalar que el trabajo del Cepad busca incluir la voz de las víctimas como elemento ético. Esta labor, entre víctimas y organizaciones civiles, tiene como objetivo impulsar la búsqueda de alternativas de defensa a violaciones a los derechos humanos. Estas experiencias son muy importantes, pues al cometerse una violación a los derechos humanos nace la posibilidad de que ésta se repita en perjuicio de todos lo que conformamos una comunidad. Finalmente, de experiencias tan dolorosas como la de Néstor Alán, pueden surgir aprendizajes sociales que propicien cambios y eviten la repetición de esos actos.

²¹ El blog se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: www.justiciaparanestoralan.blogspot.com.

Bibliografía

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa; 1996.

Moloesnik, Marcos Pablo y Moloesnik, Víctor Gustavo. *Reporte Jalisco. Estudios sobre reformas penales comparadas*, México: Universidad Nacional de Rosario, Cidac y Universidad de Guadalajara, 2006.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Bogotá, Colombia: ONU, 2004.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México: ONU, 2007.

Zepeda Lecuona, Guillermo, “Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco durante 2007”, en Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008. México: Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, 2008.

Referencias Telemáticas

Human Rights Watch. “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Una evaluación crítica”. www.hrw.org. 2008.

Instituto Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad (ICESI). “Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización”. www.icesi.org.mx. 2008.

Real Academia Española. “Diccionario de la Lengua Española”. www.rae.es. 2008.

07. Fuerzas armadas y discriminación por Vih/Sida: cronología de un caso paradigmático en Jalisco

Por el Centro de Atención Integral en Vih-Sida, AC (Vihas de Vida); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Pro); y Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)



07. Fuerzas armadas y discriminación por Vih/Sida: cronología de un caso paradigmático en Jalisco

Por el Centro de Atención Integral en Vih-Sida, AC (Vihas de Vida); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Pro); y Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC (Cepad)

Hace más de un lustro, Juan, un militar experto en mecánica, trabajaba normalmente en sus labores cotidianas.¹ Por motivos propios de su trabajo, un día sufrió un accidente laboral, que lo llevó a visitar al médico: al parecer, un fuerte golpe propinado en una de sus coyunturas, lo había lastimado de tal manera que tendría que ser sometido a una operación. Semanas antes de la intervención quirúrgica, Juan fue sometido a varios exámenes *rutinarios*, previos a este tipo de procedimientos médicos. De pronto, el número de chequeos médicos fue en aumento y las razones que los médicos militares le daban era que había errores de procedimiento en las pruebas y que tenían que volver a repetirlas. La fecha de su operación la comenzaron a postergar. Un buen día, Juan recibió un certificado médico en donde se le declaró inútil para seguir realizando su trabajo; la causa: habían resultado positivos los exámenes del virus de inmunodeficiencia humana (Vih) que le practicaron sin su consentimiento. Ese día Juan supo que era seropositivo. Además le informaron que se iniciaría un trámite que culminaría con su baja del Ejército, y que mientras tanto tendría que permanecer en custodia familiar.

Transcurrieron un par de años hasta que Juan fue notificado de su baja definitiva de las Fuerzas Armadas después de casi dos décadas de servicio. Aunque siguió recibiendo atención médica, Juan fue objeto de discriminación ya que fue destituido de su empleo sólo por vivir con Vih. Es imaginable la angustia de alguien que pierde su empleo, pero el caso de Juan fue todavía más complicado: después de casi 20 años de servicio, la institución para la que trabajaba no sólo lo despidió, sino que lo dejó a la deriva frente a un escenario en donde tendría que solventar altos costos económicos para enfrentar su situación serológica. El caso es a todas luces una violación grave a los derechos humanos, pues es muy claro cómo el Estado se desentiende de un problema de discriminación y salud pública que afecta a un sinnúmero de grupos en situación de riesgo.

Ante esta situación, Juan decidió no quedarse cruzado de brazos y comenzó un largo camino –de más de ocho años– en donde se vería involucrado en la defensa de sus propios derechos. Después de tocar en varias puertas, Juan llegó al Centro de Atención Integral en Vih-Sida, AC (Vihas de Vida), en donde recibió diversas orientaciones desde una perspectiva integral y multidimensional. Los primeros trabajos tuvieron que ver con

¹ Juan es el seudónimo que de aquí en adelante se usará para referirse al militar en cuestión; sus datos personales no serán revelados en respeto a su vida privada.

la atención psicológica en donde Juan logró reunir toda la información que necesitaba para entender lo que le estaba sucediendo, tanto física como laboralmente. Después, Vhias de Vida gestionó una alianza estratégica con dos organizaciones civiles dedicadas expresamente a la defensa jurídica de los derechos humanos: el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRO) y el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad). A partir de ese momento, comenzó una carrera legal en donde Juan, a través del proceso administrativo interno previsto en la ley castrense, y posteriormente a través de la defensa jurídica de sus derechos humanos mediante dos demandas de amparo (una por la consideración que hizo el Ejército mexicano sobre su inutilidad para trabajar y otra demanda en contra de la aplicación de una norma considerada como inconstitucional en la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que lo inhabilitó como soldado en activo), logró mantener medianamente sus derechos hasta ser restituido en su puesto de trabajo en las Fuerzas Armadas con todo y sus derechos y prestaciones originales.

El texto al que se enfrentará el lector hace un acercamiento a la historia de Juan desde diferentes niveles y perspectivas. En primer lugar se presenta una breve pero concreta panorámica sobre la situación de Vih en el mundo: datos duros, estadísticas, perspectivas de la enfermedad, características y en especial, la situación que se vive en México y particularmente en Jalisco. Después, en un capítulo posterior se aborda cuál es la perspectiva de vulnerabilidad y el porqué las Fuerzas Armadas en el mundo son consideradas como un grupo en situación de riesgo. En el tercer apartado se hace una revisión hemerográfica sobre cuál es la información que se ha publicado respecto al tema. Por último se describe cuáles fueron los procedimientos jurídicos que se siguieron en el caso de Juan para reestablecer sus derechos sociales y laborales. En resumen, este documento tiene tres vertientes principales: establecer un marco mínimo de información para discutir el tema de los militares y el Vih; documentar las experiencias jurisdiccionales y no jurisdiccionales de la defensa de los derechos humanos de un militar que fue dado de baja del Ejército por vivir con Vih; y narrar una ejemplo exitoso de defensa de estos casos, particularmente desde el trabajo de tres organizaciones civiles.

Por lo general, la literatura sobre la situación de los derechos humanos en México se caracteriza por tener un tono y un contenido de denuncia; esto resulta obvio ante un contexto en donde la defensa de los derechos humanos es sumamente complicada, debido a las insuficiencias, ineficiencias y corrupción en las instituciones de procuración de justicia, así como en la debilidad de las instituciones que conforman un Estado de democracia incipiente. Es por ello, que en esta ocasión Vhias de Vida, el Centro PRO y el Cepad, gustosos, escriben y narran la historia de un caso exitoso de reivindicación de derechos. La metalectura de este caso indica que las alianzas estratégicas entre las organizaciones de la sociedad civil son una opción importante y que deben de nutrir al contexto mexicano de procesos exitosos, así como aglutinar esfuerzos que potencien su

propio trabajo. En estas organizaciones creemos firmemente que un Estado democrático debe respetar los derechos humanos de sus habitantes: el caso y el trabajo de Juan abonan de manera significativa a todos esos procesos que buscan construir un mundo mejor.

Introducción: un marco referencial

En 2006 se cumplieron 25 años de existencia de la epidemia que transformó la forma de ver las enfermedades como asuntos estrictamente relacionados con lo biológico y lo médico.² El Vih/Sida ha traspasado las concepciones tradicionales de una enfermedad, para detonar problemas en aspectos psicológicos, sociales, éticos, políticos y económicos, que hasta ahora no se habían conocido. Este es el punto de partida para entender cómo es que el derecho a la salud se torna complejo al relacionarse con esta epidemia, y también para señalar cómo es que ciertas instituciones y prácticas sociales persisten en catalogar este padecimiento como un problema exclusivamente epidemiológico.

Generalidades del Vih / Sida

Los primeros casos del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (Sida), se detectaron en Estados Unidos al principio de la década de los ochenta.³ Inicialmente se presentaron en varones que acudieron por atención médica con un cuadro de infecciones múltiples, donde su sistema inmunológico no daba respuestas a la medicina convencional. En 1983 se anunció oficialmente el descubrimiento del agente causal de dicho padecimiento: el Virus de Inmuno Deficiencia Humana (Vih).⁴ La identificación del virus permitió que se esclarecieran las dudas y los mitos en torno a las vías de infección, y facilitó la aparición de tratamientos que permitieron mejorar la calidad de vida de las personas con el virus.

El Sida se definió como un conjunto de enfermedades producidas por el Vih, virus que se puede transmitir por vía sexual, transfusión sanguínea o vía vertical (de la madre al hijo), ya sea durante el embarazo, el parto o la lactancia materna.⁵ A partir del momento en que el virus entra al cuerpo de la persona infectada pueden pasar de dos semanas a

² En 1981 se documentó científicamente el primer caso de Sida.

³ En junio de 1981 se definió al Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (Sida), como la causa de muerte de estos pacientes. **S** (Síndrome) conjunto de síntomas, signos, enfermedades e infecciones oportunistas. Este síndrome es causado por el Vih. **I** (Inmuno) que afecta al sistema inmunológico del organismo que trabaja para combatir invasores, tales como gérmenes y virus. **D** (Deficiencia) conlleva a que el sistema inmunológico no funcione adecuadamente y decline ante enfermedades oportunistas. **A** (Adquirida) afección que la persona puede contraer, aún antes de nacer, pero que no se transmite de forma hereditaria. Es transmisible más no contagiosa.

⁴ Vih: **V** (Virus) necesita de un aparato genético que le funcione como huésped para reproducirse en este caso cualquier célula del cuerpo. **I** (Inmunodeficiencia) el efecto de este virus es impedir el funcionamiento óptimo del sistema inmunológico del cuerpo. **H** (Humana) este virus sólo lo contraen los seres humanos.

⁵ Las condiciones para que se dé una transmisión del Vih, son las siguientes: 1) El Vih debe estar presente, es decir, debe existir la presencia de un portador. 2) Debe existir un fluido que transporte el virus. Los únicos fluidos del cuerpo humano que pueden transmitir el Vih son: sangre, leche materna, semen, fluidos vaginales y líquido pre eyaculatorio. 3) El Vih debe entrar en la corriente sanguínea. El Vih puede entrar sólo a través de una herida abierta o por contacto con las membranas mucosas expuestas: ano, vagina, pene, boca. La piel no permite que el Vih se introduzca en el cuerpo.

tres meses antes de que aparezcan anticuerpos en su sangre. En promedio la enfermedad tiene un período de incubación de diez años, lo que implica que una persona puede transmitir el virus sin saber que está infectada.

De todas las personas que viven con el Vih/Sida en el mundo, 95% están en países en vías de desarrollo, lo que ha permitido que se clasifique como una “enfermedad de la pobreza”. Actualmente la epidemia se concentra en las áreas marginales de las grandes ciudades y de manera creciente, en zonas rurales.⁶

A finales de 2007 en el mundo se documentó la existencia de 33.2 millones de personas que viven con Vih; de éstas, al menos 2.1 millones de adultos adquirieron el virus en 2007. Se estima que cada día se infectan alrededor de 6,800 personas, es decir, 2,5 millones al año. Según el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el Vih/Sida (Onusida), del total de seropositivos, 15.4 millones son mujeres y 2.5 millones son menores de 15 años; 2.1 millones han muerto a causa de enfermedades relacionadas con el Sida, de éstas, 330 mil corresponden a niños y niñas. Según declaraciones del mismo organismo, en los dos últimos años el número de nuevas infecciones ha aumentado al menos en 10.3% y el de defunciones en 7.4%.⁷

Geografías de la epidemia: de lo global a lo local

La región más afectada es África Subshariana con 22.5 millones de personas infectadas (representan 68% de los casos a nivel mundial); 76% de las muertes a causa del Sida fueron en esta región. Por otro lado, se estima que en América Latina existen 1.6 millones de personas infectadas; en 2007 se han registrado cien mil nuevas infecciones y 58 mil muertes. Se calcula que 26% de las nuevas infecciones se dan en hombres que tienen sexo con otros hombres.

En el caso de México, de acuerdo a un estimado del Centro Nacional para la Prevención del Vih/Sida (Censida), a finales de 2007 existían 182 mil personas viviendo con el virus. Hasta el mes de marzo de 2008, el registro acumulado de personas que han desarrollado Sida oscila entre los 118,624 casos; de los cuales 83% son hombres y 17% mujeres. Recientemente se ha observado que por cada cinco casos de Vih en hombres, hay uno de mujer; sin embargo, hay estados como Chiapas en los cuales la relación es de tres a uno. El rango de edad más afectado es el de las personas de 15 a 44 años.⁸ Cabe señalar que México es el tercer país en la región americana (sin contar el Caribe) con más casos de Vih/Sida, después de Brasil y Estados Unidos.

⁶Herrera Cristina y Lourdes Campero. “La vulnerabilidad e invisibilidad de las mujeres ante el Vih/Sida”, *Revista Salud Pública de México*, Volumen 44, N° 6, noviembre-diciembre 2002, p. 555.

⁷“Las infecciones por Vih en el mundo han crecido 10% en sólo dos años”, *El País*, Madrid, España, 22 de noviembre de 2006.

⁸Fuente: Censida, www.salud.gob.mx/conaSida.

En el ámbito local, según datos del mismo Censida hasta el mes de marzo de 2008 la cifra acumulada de infecciones por Vih era de 9,990; sin embargo, se estima que hay 40 mil casos no diagnosticados. La zona metropolitana de Guadalajara representa 85% de los casos, seguida por Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Tepatitlán y Autlán. El mayor índice de infección es por transmisión sexual (90% de los casos).

En el caso de Jalisco la relación de infección hombre-mujer es de cuatro a uno. Estadísticamente esta situación no difiere mucho con la de México; sin embargo, posee un factor social importante: la migración de zonas rurales de Jalisco, la cual es una condición para que se dé el contagio de Vih en mujeres, especialmente aquellas dedicadas al hogar.⁹

Evolución conceptual de la epidemia: el concepto de vulnerabilidad

Desde que apareció el Vih/Sida hubo una evolución conceptual en la forma de caracterizar a la epidemia: de la idea de “grupos de riesgo”, se pasó a la de “prácticas de riesgo”, luego a la de “situaciones y contextos de riesgo” y finalmente a “condiciones sociales del riesgo”, lo que dio lugar al concepto de *vulnerabilidad*.¹⁰

La definición de grupo en situación de vulnerabilidad tiene mucho que ver con el papel que juega el entorno social ante distintos sectores; es decir, aluden a grupos que independientemente de la cantidad, se hallan en una posición de desventaja en relación con la población dominante. Son grupos que debido a ciertas construcciones sociales se encuentran en una situación que mengua su bienestar social, lo cual está íntimamente ligado con el ejercicio de sus derechos y libertades.

La idea de utilizar el término de vulnerabilidad tiene como fin visualizar a la persona dentro de un contexto social, psicológico e incluso biológico, así como enfatizar en las causas que conllevan al incremento de ciertas prácticas que ponen en riesgo, en este caso, la integridad de las personas, como sucede en el caso del Vih/Sida.

Este primer marco conceptual, en donde nos referimos a los datos generales del problema y a la definición del término de vulnerabilidad, sirve para enmarcar el caso que se expone en el presente documento, que es la historia de Juan, un militar que vive con Vih y a quien le fueron retirados sus derechos laborales. El de Juan es uno de los millones de casos de personas que viven con Vih en el mundo y que han sufrido distintos tipos de discriminación. En los párrafos anteriores se expone el primer piso del caso: los datos duros, las cifras, la panorámica de este grave problema que afecta a las sociedades modernas. El segundo techo de este problema cruza precisamente por la vulnerabilidad

⁹ Macías Medina, Luis Arturo. “La voz de las mujeres en Guadalajara: Sida y derechos humanos”. Tesis de maestría en filosofía social, ITESO, 2005, p.119.

¹⁰ Herrera Cristina y Lourdes Campero. “La vulnerabilidad e invisibilidad de las mujeres ante el Vih/Sida”. *Revista Salud Pública de México*, Volumen 44, N° 6, noviembre-diciembre 2002, p. 556

en la que se encuentran aquellas personas que trabajan en las Fuerzas Armadas. En los siguientes capítulos se expondrá a detalle la problemática del Vih/Sida y las Fuerzas Armadas, haciendo especial énfasis en la situación de México y las coyunturas que ha vivido este tema en los últimos años en la opinión pública, y particularmente en el Poder Legislativo y Judicial del país.

3. Fuerzas Armadas como un grupo en situación de riesgo

Más que un grupo de riesgo, las Fuerzas Armadas son un grupo cuyo contexto social favorece situaciones de vulnerabilidad que acrecientan el riesgo de infección de Vih. De acuerdo con el estudio “Combat AIDS: HIV and the world’s armed forces”, de la agencia londinense de noticias Panos,¹¹ en el mundo existen alrededor de 22 millones de personas que sirven a las Fuerzas Armadas, la mayoría hombres entre los 18 y 39 años de edad, aquella en la que hay una mayor actividad sexual.

Para el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre Sida (Onusida), el personal militar corre un elevado riesgo de exposición a las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluida el Vih. Para este organismo, entre los factores determinantes que acrecientan su vulnerabilidad, está la práctica de destinar a los soldados lejos de sus comunidades tradicionales y de su familia durante períodos de tiempo variables, lo cual conlleva a que queden libres de los controles sociales y los aleja de su pareja sexual estable. Con frecuencia, el personal busca formas de aliviar la soledad, el estrés y el aumento de la tensión sexual, aunado al sistema de valores de los militares, el cual tiende a excusar o incluso a estimular la adopción de riesgos, lo cual aumenta las probabilidades de contraer una infección. Esta población, según el Onusida, es de tres a cinco veces más vulnerable, que la población civil de la misma edad.¹² Otros de los factores de riesgo de esta población es “la facilidad de acceder al consumo de alcohol y droga, además de que en las inmediaciones de las zonas militares siempre se asientan lugares de consumo de comercio sexual”.¹³

Fuerzas Armadas y Vih en el mundo: recuento histórico¹⁴

En noviembre de 1995, diversos países organizaron una Alianza Civil-Militar para combatir el Vih/Sida. En la reunión participaron los cirujanos Generales Militares de Italia, Reino Unido y Bélgica, el Secretario de Defensa de Uganda y Representantes de Alemania, Honduras y los Estados Unidos. A esta reunión le siguió una Conferencia Mundial en Berlín, donde se decidió crear una organización que ayudaría a los militares con problemas de Vih/Sida. La Alianza planteó cuatro objetivos: dar prioridad al tema del Vih/Sida en el personal militar desde el punto de vista médico y el impacto social,

¹¹ Fuente: www.panos.org.uk

¹² *El Sida y el personal militar* http://data.unaids.org/publications/IRC-pub05/militarypv_esp.pdf

¹³ Medina, Antonio. “Ejércitos de 19 países se unen en la lucha contra el Sida”, Agencia Notiese, 13 Noviembre de 2005.

¹⁴ Coprecos Perú. www.coprecosperu.com.

económico y político; alentar la educación y los programas preventivos en los militares; asistir a las fuerzas de paz del departamento de las fuerzas pacificadoras de las Naciones Unidas; promover la acción civil-militar.

En julio de 1997 se efectuó el primer seminario regional de la Alianza Cívico Militar en Tegucigalpa, Honduras. En este espacio estuvieron presentes al menos 300 personas, entre ellas, representantes civiles y militares de diez países latinoamericanos, incluyendo encargados de programas nacionales de Vih/Sida. Al término del seminario los asistentes declararon: que el problema de la infección del Vih causante del Sida, constituye un grave problema no sólo de salud pública, sino de otros aspectos relacionados con el desarrollo de las Naciones, ya que su trascendencia y magnitud impactan negativamente en las poblaciones, especialmente en los países menos desarrollados, como los de Latinoamérica y el Caribe; que la incidencia anual de la infección sigue incrementándose con un crecimiento continuo y acelerado; y que la infección afecta por igual a las poblaciones civiles, militares y policiales.

Fue en este seminario que se creó la secretaría permanente del Comité de Prevención y Control del Vih/Sida de las Fuerzas Armadas y Policías Nacional (COPRECOS) de Latinoamérica y el Caribe, designando a Perú como el encargado de esta secretaría, cabe mencionar que actualmente es el país que le ha dado mayor continuidad a los acuerdos de éste y otros seminarios.

En 1998 se realizó el segundo seminario en el cual se llegaron a acuerdos como establecer acciones de manera coordinada y conjunta para la prevención del Vih/Sida, y programar intervenciones conjuntas entre las instituciones de las Fuerzas Armadas de cada país.

En 2000 se llevó a cabo el tercer seminario al que asistieron países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suiza y Uruguay. En el encuentro se llegaron a las siguientes conclusiones:

1. Existen países que no cuentan con un Comité Central para Prevención y Control del Vih/Sida a nivel de las Fuerzas Armadas y policía.¹⁵
2. El Sida constituye un gran problema de salud en América Latina, situación que afecta también a las Fuerzas Armadas y policiales de nuestros países.
3. La enfermedad está afectando al personal, principalmente en el grupo de edad entre los 20 y 40 años.
4. No hay criterios uniformes en la conducta adoptada por las Fuerzas Armadas y policiales en relación al ingreso, permanencia y baja de los infectados por el Vih.
5. Existen situaciones y problemas comunes a todas las Fuerzas Armadas y policías de Latinoamérica.

¹⁵ Entre estos países se encuentra México.

6. Los efectivos de las Fuerzas Armadas y policiales constituyen una fuente de abastecimiento importante de sangre e incidencia de la pandemia en las Fuerzas Armadas y policiales.
7. Existen sub-notificaciones de casos de Sida y en muchos casos hay dificultades para determinar el modo de contagio.
8. La infección por el Vih involucra a los militares y policías, independientemente de su grado o cargo.
9. El Sida afecta de manera integral al individuo física y psicológicamente con repercusión directa en la familia.
10. La utilización de nuevas terapias en el tratamiento ha presentado mejores resultados.
11. Se observa disminución significativa en la incidencia de casos de infecciones en las Fuerzas Armadas como consecuencia de las medidas preventivas implementadas, destacando la educación en salud.

Finalmente, según un artículo de la Agencia Notiese titulado “Ejércitos de 19 países se unen en la lucha contra el Sida”, el almirante Nelonson Martins da Silva, ratificó el compromiso de varias naciones latinoamericanas en la lucha en contra del Sida, particularmente en los Ejércitos. Estas declaraciones se dieron en el marco del Tercer Foro Latinoamericano y del Caribe en Vih/Sida/Its que se llevó a cabo en El Salvador; en el evento también estuvieron funcionarios representantes del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el Vih/Sida (Onusida). En entrevista con *La Jornada*, “el almirante, quien se ha distinguido por tener una visión vanguardista de la sexualidad, lamentó que el Ejército mexicano no haya respondido a la invitación que le extendió el Coprecos para asistir a la reunión e integrarse a este esfuerzo militar por combatir el Vih/Sida en las instituciones castrenses. Entre los propósitos de Coprecos, según declara el almirante, destaca reducir la vulnerabilidad a la infección de los militares y mejorar la calidad de atención en los servicios de salud del personal militar y la población beneficiaria. Para ello, explicó Da Silva, ‘se adoptan estrategias de educación sexual con perspectiva de género, privilegiando los derechos sexuales y reproductivos del personal militar y policial, así como de los derechohabientes’”.¹⁶

Aun a pesar de la magnitud del problema del Vih/Sida en las fuerzas castrenses, los esfuerzos por combatirlo son magros. Después de realizar un rastreo exhaustivo en diversas fuentes de información, no encontramos más datos, experiencias o testimonios que narren procesos de prevención de esta pandemia o de atención a militares que viven con Vih/Sida; los trabajos que expresamente relacionan el tema con los derechos humanos de la población castrense son todavía más escasos.

¹⁶ Medina, Antonio. “Ejércitos de 19 países se unen en la lucha contra el Sida”, Agencia Notiese, 13 Noviembre de 2005.

4. Fuerzas Armadas mexicanas: marco conceptual

Según las alertas que desde hace tiempo ha realizado Onusida con respecto a las Fuerzas Armadas y sus condiciones de vulnerabilidad, la situación de la milicia en México es bastante precaria y más que una excepción, es un claro ejemplo de la difícil situación de los militares. Además de los factores que ya se han mencionado en capítulos anteriores, existen otros que también contribuyen a la vulnerabilidad de la infección, como el bajo nivel de escolaridad de los soldados, incluso algunos no saben leer ni escribir.¹⁷ Muchos provienen de comunidades indígenas o de poblados donde la situación económica es precaria y no les queda otra alternativa que enlistarse.

En julio de 2002 se realizó una encuesta centinela en la XXI Zona Militar, ubicada en Morelia, Michoacán, coordinada por el Dr. Ramón Hernández Martínez, de la Secretaría de Salud de Michoacán. Esta encuesta arrojó como resultados que de 660 soldados encuestados, 88 (12%) presentaron alguna infección de transmisión sexual. Las infecciones más frecuentes fueron gonorrea, herpes y virus de papiloma humano (ver cuadro 1). Este mismo estudio destaca que los soldados hacen poco uso del preservativo.

Cuadro 1. Totales de la encuesta de la XXI Zona Militar

Infección	Total	Por ciento
Gonorrea	55	62%
Herpes	12	14%
VPH	12	14%
Otras	9	10%

Fuente: Revista Proceso.

Según datos de la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena), de enero a septiembre de 2004 se impartieron más de tres mil pláticas de prevención del Vih/Sida. Del mismo modo, declararon que en ese año se compraron 198 mil condones para cubrir la demanda de los soldados. Sin embargo, esta cantidad parece poca en comparación con la de 2003, cuando se adquirieron 396 mil condones.

En información revelada a través del Instituto de Acceso a la Información Pública Federal a la “Agencia Notiese” en ese mismo año, la Sedena señaló que los condones se distribuían a todos los soldados que los solicitaban. Estos se proporcionaban directamente “al personal que sale a desempeñar algún servicio o comisión, en la cual es factible, por el tiempo que dure la misma y lugar en que se desarrolle, que dicho personal tenga la necesidad de emplear un preservativo”.¹⁸

¹⁷ Testimonio de un militar en activo quien pidió el anonimato.

¹⁸ Medina, Antonio. “De compas nomás, la práctica sexual en la milicia”. *La Jornada. Letra S*, 1 septiembre de 2005.

El tema de los militares y el Vih/Sida había sido tabú, hasta que en 2003, en el VIII Congreso Nacional de Vih/Sida se le cuestionó a la entonces directora del Centro Nacional para la Prevención del Vih/Sida (Censida), la doctora Patricia Uribe, sobre la situación de los militares seropositivos en nuestro país. La doctora declaró que los militares son uno de los grupos de la población más expuestos a la infección y diseminación del Vih/Sida y otras ITS. Sin embargo, desconocía la dimensión del problema, ya que “cuando [las autoridades militares] descubren los casos de Vih, se da de baja a los portadores y se les deja sin atención médica, lo que ocasiona que no se tenga control o registro preciso de los mismos”.¹⁹ Estas declaraciones sólo hicieron evidente una práctica que hacía tiempo se llevaba a cabo en las Fuerzas Armadas de México: la baja a militares seropositivos.

Años antes de entrar en vigor la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), la baja a los militares que daban positivo a las pruebas de Vih se justificaba con el argumento de una supuesta “susceptibilidad a infecciones recurrentes atribuibles a estados de inmunodeficiencias celulares o humorales del organismo, no susceptibles de tratamiento”, que de manera formal y médica no era el caso del Vih, ya que este puede revertirse con base en tratamiento antirretroviral.

Especialistas en derecho, entre ellos el abogado Pedro Morales Aché, quien ha llevado varios procesos en favor de militares seropositivos, ha afirmado “que el sector militar es un grupo vulnerable al que se violan de manera sistemática sus derechos humanos al realizarles pruebas obligatorias de detección sin consentimiento informado, pruebas de detección como requisito para la promoción de grado, nula consejería o asesoramiento una vez detectado el Vih/Sida, segregación pública de las unidades, estigmatización y baja por supuesta inutilidad, lo que repercute en la pérdida del derecho a la atención médica y medicamentos para ellos y sus familiares.”

En el periodo 2000 a 2002, un año antes de la reforma a la Ley del ISSFAM, se había dado de baja al menos a 104 militares a causa de su seropositividad. Según datos del diario *La Jornada*, de 2000 a 2005, 164 soldados del Ejército habían sido dados de baja por estar infectados con Vih (cuadro 2).

Sin embargo, la *Revista Proceso*, en su número 1533, hace un recuento de los militares dados de baja desde 2000 a 2006, los cuales difieren en algunos rubros con los de *La Jornada* (cuadro 3).

¹⁹ Medina, Antonio. “Prácticas de riesgo, gajes del oficio”. *La Jornada. Letra S*, 6 marzo de 2003.

Cuadro 2. Número de soldados dados de baja por año, periodo 2000-2005

Año	Cantidad
2000	4
2001	42
2002	58
2003	28
2004	22
2005	10

Fuente: *La Jornada*.²⁰

Cuadro 3. Soldados dados de baja por año, período 2000 a 2006.

Año	Cantidad
2000	3
2001	44
2002	62
2003	30
2004	22
2005	45
2006	2

Fuente: *Revista Proceso*.²¹

El hecho de que las cantidades no concuerden entre cada fuente, hace referencia al hermetismo que existe por parte de las autoridades militares en torno al tema. Tanto la Secretaría de Defensa como la de Marina, se han negado a informar a las autoridades sanitarias sobre el número exacto de infectados en sus filas, por lo que se ignora la magnitud del problema.

Según la *Revista Proceso*, el jefe del Estado Mayor de la Sedena, el general de División Diplomado del Estado Mayor, Humberto Alfonso Guillermo Aguilar, informó en 2006 a la Comisión Permanente del Poder Legislativo que hasta el 3 de septiembre de 2004 fueron dados de baja 222 militares por ser portadores del Vih (número mayor al que oficialmente existe hasta el año 2006, ver total en cuadro 3).²²

²⁰ Aranda, Jesús. "Sedena oculta estudios médicos a soldados con Vih, acusan afectados". *La Jornada*, 9 septiembre 2005.

²¹ Carrasco Araizaga, Jorge. "Sedena: Derrota jurídica". *Revista Proceso*, N° 1533, 19 marzo de 2006.

²² Ídem.

La Ley del ISSFAM

El 13 de diciembre de 2002, la Cámara de Diputados aprobó la Ley del ISSFAM, con 360 votos a favor, ninguno en contra y cuatro abstenciones. Al día siguiente, el Senado también la aprobó con 85 votos a favor, ninguno en contra y cuatro abstenciones.

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que surgió de una iniciativa presidencial, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2003 y entró en vigor un mes después.²³ En su artículo 22 se enumeran las enfermedades y deficiencias físicas que causan “retiro por inutilidad”. Una de estas causas, según el punto 83, es “la seropositividad a los anticuerpos contra los virus de la inmunodeficiencia humana, confirmada con pruebas suplementarias más infecciones con gérmenes oportunistas y/o neoplasias malignas”.²⁴

En noviembre de 2003, varios representantes de organizaciones civiles se reunieron con el Presidente de la República y le pidieron que enviara una iniciativa para reformar la legislación. Vicente Fox Quesada “tomó nota” y les prometió que trataría el asunto con el entonces Secretario de la Defensa Nacional, el general Ricardo Clemente Vega García. Sin embargo, después de esa reunión no se supo más.²⁵

El primer revés contra la Sedena

De acuerdo con la Ley del ISSFAM, únicamente los militares con más de 20 años de servicio así como sus familiares, tienen derecho a seguir recibiendo atención médica en los hospitales castrenses una vez que se decreta la inutilidad por enfermedad contraída fuera del servicio. Los militares que no cumplan con la antigüedad requerida, sólo tienen derecho a una liquidación y pierden el derecho al servicio médico en las unidades hospitalarias militares.²⁶

En 2004, un Tribunal Federal declaró inconstitucional el retiro forzoso que se aplicaba a los militares incapacitados por enfermedad, y también ordenó a la Sedena mantener la atención médica de un sargento portador de Vih, así como a su esposa e hijo. Al respecto, un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, determinó que en estos casos el Ejército no debe limitarse a aplicar la legislación militar sobre seguridad social, ya que la Constitución, así como seis tratados internacionales y tres leyes federales garantizan el acceso a la salud, a la no discriminación y a la permanencia de los soldados en el empleo. “Al haberse decretado el retiro y tomando solamente en cuenta la inutilidad derivada de ser portador de Vih, se produce un trato discriminatorio, el cual está prohibido por nuestra Constitución y en diversas normas”, resolvió el Tribunal, en

²³ Vera, Rodrigo. “Derrota justa en el Ejército”. *Revista Proceso*, 1442, 20 de junio de 2004.

²⁴ Vera, Rodrigo. “Militares con Sida”. *Revista Proceso*, 1403, 21 septiembre de 2003.

²⁵ Vera, Rodrigo. “Derrota justa en el Ejército”. *Revista Proceso*, 1442, 20 de junio de 2004.

²⁶ Ídem, 40.

una sentencia inapelable que puso fin a un litigio de casi cinco años. El sargento fue retirado de sus funciones en un taller de reparación de vehículos, y posteriormente el entonces Secretario de la Sedena, el General Enrique Cervantes Aguirre, ordenó el retiro definitivo por inutilidad contraída fuera de actos de servicio. Ante esta resolución fue que comenzó el litigio.²⁷

Con este antecedente, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó a circular la propuesta de resolución que pretende dar razón a siete militares quejosos, con una situación similar a la del Sargento. Ante la dificultad del tema, los ministros crearon una comisión encargada de evaluar los efectos de la decisión en caso que se concedieran los amparos, ya que este asunto está relacionado con las garantías individuales dentro de las Fuerzas Armadas, pero que también tiene repercusiones económicas para el Ejército y la Marina. En caso de que se nieguen los amparos, los quejosos dejarán de recibir la atención del ISSFAM, pero si se otorgan, el beneficio se deberá extender a los afectados por las demás enfermedades contraídas fuera del servicio. Eso traería fuertes presiones económicas para el Ejército, pues a diferencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los militares no aportan al ISSFAM, advierte el presidente de la Comisión de la Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, el General Guillermo Martínez Nolasco.²⁸

La estrategia para dar de baja a los militares con el objetivo de despojarlos de la asistencia de salud, consiste en que una vez comprobado el estado seropositivo del militar, se le ordena la realización de exámenes médicos para confirmar su diagnóstico, sin consultar ni dar aviso al soldado involucrado. Generalmente los médicos militares actúan irresponsablemente, ya que no ponen sobre aviso al soldado que dio positivo en alguna prueba clínica; en lugar de ello lo cambian de unidad, le ordenan nuevos exámenes y lo mandan a su casa bajo custodia familiar y así lo mantienen, en tanto se llevan a cabo los trámites legales necesarios para que al momento de confirmar oficialmente la baja de las Fuerzas Armadas, previo acuerdo de la Junta Directiva del ISSFAM y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el soldado reciba en una sola exhibición su finiquito, pero ya sin tener derecho a atención médica.²⁹

Modificación al Reglamento de Reclutamiento de Personal para la Fuerza Aérea Mexicana (FAM)

A partir de enero de 2005, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, suscrito por el presidente de la República Mexicana y el entonces secretario de la

²⁷ “Reprueban despido de militares con Vih”. *Mural*. 31 de mayo de 2004.

²⁸ Carrasco Araizga, Jorge. *Ibíd.* 41.

²⁹ Aranda, Jesús. “Sedena oculta estudios médicos a soldados con Vih, acusan afectados”. *La Jornada*, 9 septiembre de 2005.

Defensa Nacional, Gerardo Clemente Ricardo Vega García, en donde se estipula que todo aspirante a ingresar a dichos planteles debía someterse a exámenes médicos donde se demuestre, entre otros rubros, no ser portador del Vih. Este reglamento enfatiza en los artículos 18, 20 y 21, que para el ingreso de nuevos conscriptos será obligatorio que la institución castrense les practique la prueba de Vih para constatar que se encuentran “sanos y útiles para el servicio de las armas”.³⁰

En el primer artículo se especifican los objetivos del reglamento el cual estipula lo siguiente: “tienen por objeto establecer y definir los procedimientos para la captación, identificación y selección de los aspirantes a causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, a efecto de que reúnan las características físicas, psicológicas e intelectuales para cumplir eficientemente con sus funciones en el Instituto Armado”.

Tras la publicación de este reglamento, Jorge Saavedra López, director general del Censida, “se comunicó al área de Sanidad Militar de la Sedena para manifestar su desacuerdo y extrañamiento de la Secretaría de Salud por la nueva disposición”.³¹ Al respecto, el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, hizo un llamado a las autoridades militares para que dejaran de dar de baja a militares seropositivos y no se les solicitara pruebas para detectar el Vih como requisito para ingresar a la milicia, el cual fue ignorado por el Ejército mexicano.

El 23 de septiembre de 2004, durante una sesión de Consejo, presidida por primera vez por el jefe del Ejecutivo, éste giró instrucciones para que se creara un grupo de trabajo con representantes del Conasida, Conapred y de la Sedena, a fin de realizar las modificaciones necesarias a la normatividad militar, principalmente aquellas que contradicen las garantías individuales, la Ley contra la Discriminación, y la Norma Oficial sobre la prevención y control de la epidemia. De acuerdo con el mandato presidencial, la Sedena debió convocar a la reunión; sin embargo, transcurrió el tiempo y como la invitación castrense no llegó, la Conapred decidió llamar al encuentro. A la reunión acudieron representantes de la Sedena, entre ellos el Procurador de Justicia Militar, pero sólo para dejar en claro que la Ley del ISSFAM no requería modificaciones, según comentaron integrantes de Conasida. En un segundo encuentro, algunos militares fotografiaron a los asistentes, en una actitud que los representantes de la sociedad civil calificaron como de intimidatoria. Según declaraciones de quienes fueron a la reunión, a la Sedena sólo le interesaba la firma de un convenio con Conasida, con el objetivo de garantizar que los soldados dados de baja por estar infectados recibieran en otra institución de salud la atención médica necesaria. La propuesta fue rechazada porque “habríamos estado dando validez y reconocimiento a la Ley del ISSFAM”, explicaron las fuentes consultadas.³²

³⁰ Agencia Notiese, 3 febrero 2005

³¹ Medina, Antonio, “Obligatorio que aspirantes a ingresar al Ejército se sometan a prueba de Vih”. *La Jornada*, México, 3 de febrero de 2005.

³² *La Jornada*, 4 de julio de 2005.

Postura de la Sedena: no te veo, no te oigo³³

Ante estas reformas, la postura de la Sedena ha sido negar que estas acciones violen la Constitución o cometan actos discriminatorios, debido a que se adecuan a las exigencias necesarias para el ejercicio de las armas. El capitán José Luis Sánchez, quien fue presidente de la Comisión de Estudios Especiales de la Secretaría de Marina el sexenio pasado, mediante un documento enviado a la Subsecretaría de Enlace Legislativo de Gobernación, declaró el 27 de mayo de 2004 con carácter de opinión institucional que:

“el personal naval y militar cuenta con una normatividad autónoma, tal como lo plantea la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, que señala que éstos se regirán por sus propias leyes... dadas las características inherentes a las instituciones militares, sus miembros deben ser juzgados por sus iguales, sin que tal autoridad se extienda a los civiles. Por las mismas exigencias de las Fuerzas Armadas, son justificados los despidos de los seropositivos: ‘Los ejercicios físicos, las actividades operativas y de carácter intelectual y mental, son en gran medida demandantes de un esfuerzo superior al que realiza un obrero o un burócrata’. En virtud de que este personal se encuentra bajo tratamiento médico específico y en continuo contacto con los servicios médicos, lo cual limita el desempeño de sus deberes como militar, independientemente del evidente riesgo que representan las complicaciones súbitas durante el curso de la enfermedad. No se contraponen con la Ley Federal para la Prevención y Eliminación de la Discriminación”.

Por otro lado, el general Harold Henry Rabling, subjefe de Doctrina Militar del Estado Mayor de la Sedena, envió una misiva a Gobernación en donde externa los mismos argumentos, recalcando que “los militares y marinos se regirán por sus propias leyes”:

“La convivencia permanente de los miembros del instituto armado va más allá de las horas laborables. Y la permanente necesidad del trabajo en equipo hace prácticamente imposible que el personal infectado pase inadvertido. Debido a la propia idiosincrasia nacional, se corre el riesgo de que, aun cuando no sea discriminado (un infectado), sus compañeros se aíslen de éste, ya sea por temor o desconocimiento, lo cual no puede ser evitado con simples órdenes y directivas”.

Concluye: la baja de los militares con Sida, “contrario a ser un acto de discriminación, es una medida que se adopta para salvaguardar la salud e integridad y para mantener permanentemente la operatividad del Instituto Armado en beneficio del país”.

³³Macías Medina, Luis Arturo. “El Sida y la milicia”. Vihás de Vida, (MIMEO) Guadalajara, 2005.

Finalmente, una nueva carta remitida por el director de Comunicación Social de la Secretaría de la Defensa Nacional, el General Brigadier Diplomado del Estado Mayor Presidencial, Efrén Martínez Guzmán, enviada a la *Revista Proceso* en donde, además de lo ya mencionado, argumenta lo siguiente:³⁴

Los citados exámenes son de carácter general, para todo aquel que desea ingresar voluntariamente a las Fuerzas Armadas, y que se encuentran fijados en el citado reglamento, de tal forma que no existe acto discriminatorio alguno, como se corrobora con la lectura del artículo 5, fracción V de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, el cual establece que no se consideran conductas discriminatorias las que se establezcan como requisitos para el ingreso o permanencia en el desempeño del servicio público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tienen como función constitucional la interpretación de la ley, hasta la fecha no ha resuelto que el artículo 20, fracción I del ordenamiento antes citado, o bien el artículo 226 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, sean inconstitucionales.

La Secretaría de la Defensa Nacional sólo recluta personal en forma voluntaria, y el aspirante siempre está en posibilidad de dar su consentimiento para someterse a los exámenes médicos correspondientes, bajo las condiciones de consentimiento informado y confidencial, en un cumplimiento de las disposiciones de la Norma Oficial Mexicana para la prevención y el control por Virus de la Inmunodeficiencia Humana (NOM-010-SSA2-1993), por lo que, en caso contrario, de no expresar su anuencia el interesado, no se le puede obligar a realizar un acto no consentido, quedando en libertad de desistirse de ingresar a las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La situación de los militares con Vih ante la Suprema Corte de Justicia

A partir de los amparos interpuestos por el abogado Pedro Morales Aché en favor de 11 militares portadores de Vih, el 19 de febrero de 2007 se inició en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la discusión sobre la inconstitucionalidad del artículo 226, de la Ley del Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el cual clasifica que un militar puede ser dado de baja por padecer enfermedades incurables como el Vih/Sida.

El tema había sido pospuesto al menos desde 2005. Durante estos dos años los ministros de la SCJN había evitado llevar a juicio esta ley por distintos motivos. El actual presidente de la Corte, ministro en 2005, Guillermo Ortiz Mayagoitia, propuso desechar el tema, ya que según su perspectiva, no se les violaba sus derechos porque contaban con la

³⁴ “Sobre el Sida y el Ejército”. *Revista Proceso*. No. 1477, 20 de febrero de 2005, México.

opción, una vez dados de baja, atenderse en cualquier otra dependencia de salud del gobierno. En cambio, la ministra Margarita Luna Ramos elaboró un dictamen en el que proponía amparar y proteger a los militares enfermos, porque estima que dicha ley viola varias de las garantías que les otorga la Constitución. Según la ministra, la Ley del ISSFAM, en su artículo 226, segunda categoría, numeral 45, viola la Carta Magna, ya que la baja en automático, como medida para sacar del Ejército a los militares con Vih, daña la dignidad del individuo, “porque es convertido en un mero instrumento de la maquinaria pública, sin consideración a las relaciones de solidaridad que deben existir entre el individuo y las Fuerzas Armadas”.³⁵

Con este antecedente, la SCJN fijó fecha para discutir el tema, el cual se centró, entre otras cosas, en si la ley que le permite al Ejército dar de baja a militares que sufran alguna enfermedad que los incapacite por más de seis meses, se considera contraria al principio de no discriminación o violatoria del derecho a la salud, consagrados en la Constitución.³⁶ Dada la complejidad del tema, este tardó en llegar a una resolución más de lo esperado.

Las primeras sesiones se tornaron polarizantes, para el día 20 de febrero existían dos posturas en torno a la baja de militares a causa de Vih. Para una parte de los ministros, los militares con Vih representaban un riesgo hacia la colectividad, incluso argüían que éstos debieran estar aptos para ser útiles las 24 horas, para lo cual el Vih sería un impedimento. Sin embargo, la otra parte argumentaba que mandarlos al retiro por su condición seropositiva representaría un acto discriminatorio prohibido por la Constitución.

Entre las opiniones en contra de amparar a los militares estuvo la del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien se preguntó si podía “asegurar que el militar infectado del Vih no tendrá nunca, nunca, una herida sangrante que pueda entrar en contacto con otra de otro individuo”, y se respondió: “no, no existe esa garantía”.³⁷ Esta postura fue respaldada por el Ministro Mariano Azuela Güitron, quien concluyó que el dar de baja a los militares portadores de Vih, más que un acto discriminatorio, sería un acto de protección al derecho a la salud de quienes están sanos.³⁸ A su vez, el Ministro Sergio Aguirre Anguiano, declaró, en la misma línea, que la salud que requiere el Ejército no puede confiarse a que los enfermos con Vih realicen prácticas sexuales seguras; además, comentó que los militares seropositivos representan un “severo problema bacteriológico, primero para la comunidad castrense, y después, para todos los demás”.³⁹

³⁵ Avilés, Carlos. “Caso de militares con Sida, atorado en la Corte”. *El Universal*, 19 de febrero de 2007.

³⁶ Ídem.

³⁷ Avilés, Carlos. □Caso de militares con Sida polariza a ministros□. *El Universal*, 21 de febrero de 2007.

³⁸ Ídem.

³⁹ Avilés, Carlos. “Avanza en Corte postura a favor de militares con Vih”. *El Universal*, 22 de febrero de 2007.

En cambio, los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Fernando Franco González-Salas, Juan Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero y Margarita Luna Ramos, se pronunciaron por otorgar la protección de la justicia federal a los militares infectados con el Vih. José de Jesús Gudiño Pelayo expresó su desacuerdo con las posturas en contra de amparar a los militares, pero en especial con el punto de vista del Ministro Góngora Pimentel, “porque considero que tendría aplicación, no solamente en el cuartel, no solamente respecto para los militares, no solamente respecto para los marinos; sino que también habría que sacar a todos los seropositivos de las escuelas, de los lugares públicos o prohibirles el acceso a los deportes”.⁴⁰

Las opiniones de los ministros en torno a no conceder los amparos, generaron críticas de organismos con trabajo en Vih/Sida, como el Censida. El titular de este organismo, Jorge Saavedra López, lamentó que por “ignorancia, prejuicios o falta de comunicación, algunos ministros hayan recurrido a mitos que existían en el siglo pasado sobre este mal, a fin de impulsar la propuesta de no amparar a los militares que fueron dados de baja del Ejército mexicano”.⁴¹ Insistió que el problema con los militares con Vih no es quién los atiende, sino que están siendo despedidos por un trato discriminatorio.

Finalmente, el 26 de febrero, la SCJN declaró inconstitucional que el Ejército envíe al retiro a los militares portadores de Vih por considerarlos inútiles para el servicio que brindan a las instituciones castrenses. Al respecto, el Ministro Presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia “dejó claro que a pesar de que el artículo 123 de la Constitución señala que el Ejército mexicano se regirá por su propia ley, en la cual se establecen las condiciones de ingreso y de permanencia de sus efectivos, en las tablas del ISSFAM no existe una racionalidad jurídica, lo que genera una desigualdad y discriminación”.⁴² Con esta resolución se le ordenó a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México reincorporar en su cargo a cinco elementos que fueron dados de baja por ser portadores del Vih. No obstante, el presidente de la SCJN, aclaró que esta resolución “no obliga de ninguna manera al Ejército mexicano a tener entre sus filas en activo” a militares que adquieran una enfermedad dentro o fuera del servicio. Los elementos reinstalados podrán ser sometidos por la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina a un examen médico para que se declare de manera definitiva si son aptos o no para el servicio de las armas, pero el sólo hecho de ser seropositivo no justifica la expulsión de las filas castrenses.⁴³ Respecto a este, hubo quienes consideraron el fallo de la Corte de gran trascendencia para el tema, entre ellos el representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en

⁴⁰ Avilés, Carlos. □ Caso de militares con Sida polariza a ministros □. *El Universal*, 21 de febrero de 2007.

⁴¹ Avilés, Carlos. “Reprueban prejuicios de ministros sobre Sida”. *El Universal*, de 22 febrero de 2007.

⁴² “Inconstitucional, ley militar de salud: Ortiz Mayagoitia”. *Milenio*, 27 de febrero de 2007.

⁴³ “Ampara la Corte a militares con Sida”. *Milenio*, 27 febrero de 2007.

México, Américo Incalcaterra, quien aseveró que la decisión de la Suprema Corte fue “correcta, (porque) hizo énfasis en que había discriminación”.⁴⁴

Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, la resolución no sentó jurisprudencia: no afirmó un criterio básico que fuera aplicado en todos los casos similares, ya que sólo en cuatro de los cinco amparos concedidos se impugnaba la inconstitucionalidad del artículo en cuestión. En el otro amparo se reclamó la legalidad del artículo 117 de esa norma, es decir, el anterior a la reforma de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Quedó también confirmada la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que excluyen del servicio médico quirúrgico y medicamentos a militares dados de baja por actos fuera del servicio y que no cuenten con 20 años de antigüedad; además, convalidó el procedimiento de baja previsto en ese tipo de casos.

Después de este capítulo en la Suprema Corte de Justicia, las Fuerzas Armadas del país aseguraron que reincorporarían a sus actividades al personal que resulte favorecido por las recientes resoluciones del máximo tribunal. A su vez, señalaron que reforzarán las políticas de prevención para evitar situaciones que pongan en riesgo la salud de los soldados, particularmente enfermedades de transmisión sexual.⁴⁵ Además se comprometieron en buscar el camino legal para que no se afectaran los derechos fundamentales del personal portador del Vih, incluso, aseguraron que impulsarían junto con legisladores, la reforma a la Ley del ISSFAM en cuanto a la baja del servicio de quienes son portadores.⁴⁶ Por ejemplo, el presidente de la Comisión de Marina en la Cámara de Diputados, José Manuel del Río Virgen, presentó una reforma a la Ley del ISSFAM con el fin de proteger a los militares infectados con Vih/Sida y de ese modo evitar que sean dados de baja.⁴⁷ La iniciativa planteó derogar los numerales 81, 82 y 83, primera categoría, del artículo 226, en las cuales se determinan las categorías y grados de accidentes o enfermedades que dan origen a retiro del servicio por inutilidad.⁴⁸

Por otro lado, la Cámara de Diputados declaró que solicitaría a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina un informe pormenorizado sobre el número de elementos militares dados de baja por ser portadores de Vih, así como la explicación de los servicios médicos que las Fuerzas Armadas otorgan a esas personas. Puntualizaron que la intención

⁴⁴ Ballinas, Víctor et. al., “La resolución de la SCJN es positiva, dicen ONG y partidos”. *La Jornada*, 1 de marzo de 2007.

⁴⁵ “No se discriminará a militares con Vih, aseguran Sedena y Marina”. *La Jornada*, 7 de marzo 2007.

⁴⁶ “Buscará Sedena proteger a militares con Vih aún sin jurisprudencia”. *La Jornada*, 14 de marzo de 2007.

⁴⁷ Merlos, Andrea. “Diputado plantea derogar causales de la baja en Ejército”. *El Universal*, 2 de marzo de 2007.

⁴⁸ Méndez, Enrique. “Anacrónico, decir que son inútiles: Del Río”. *La Jornada*, 27 de febrero de 2007.

de solicitar el referido informe es conocer la situación de los elementos seropositivos con el fin de garantizarles sus servicios de salud.⁴⁹ Del mismo modo, el titular de la Secretaría de Salud a nivel nacional, José Ángel Córdova Villalobos, expresó que esta instancia participará en la revisión de la Ley del ISSFAM, poniendo especial énfasis de los artículos que propicien violaciones de los derechos humanos de los pacientes, independientemente de la enfermedad que padezcan.⁵⁰

Último informe de la Sedena ante la Cámara de Diputados

En un informe dado ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, el general de división, Fermín Rivas García, declaró que actualmente los servicios de salud de las Fuerzas Armadas atienden a 90 militares seropositivos, los cuales fueron reubicados para no afectar su salud al ser sometidos a climas de estrés.

Sin embargo, hizo hincapié que el organismo tiene persistencia en la escasez de medicamentos e instrumental médico, por lo que solicitó al Congreso 500 millones de pesos a fin de modernizar las instalaciones médicas de las Fuerzas Armadas, así como para tratar de resolver el desabasto de medicamentos que se ha dado en recientes fechas.

El general Fermín Rivas García subrayó que al atender a estas personas seropositivas se está acatando por completo el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dado hace dos meses atrás, en el sentido de brindar atención médica y mantener en activo al personal con dicho padecimiento.⁵¹

5. El papel de los organismos públicos de defensa de los Derechos Humanos

Hasta diciembre de 2007 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) había emitido mil 889 recomendaciones y la mayoría de ellas señalaron casos de tortura o de abuso en el ejercicio de poder de servidores públicos; sin embargo, sólo se han emitido cinco recomendaciones en torno a violaciones cometidas a personas que viven con Vih/Sida, que corresponde a 0.2%. Esta baja estadística no quiere decir que existan pocas violaciones a los derechos humanos de personas seropositivas. Las causas de esta poca visibilidad son varias y entre ellas están la ausencia de denuncias ciudadanas de estas violaciones o la falta de conocimientos de los procedimientos que se pueden utilizar en contra de determinadas actuaciones de la autoridad.

Recomendación 127/1995: violaciones en un centro penitenciario chihuahuense

El primer caso en el cual la CNDH tomó cartas en el asunto fue en un contexto de

⁴⁹ “Pedirán diputados informe de militares dados de baja”. *Milenio*, 5 de marzo de 2007.

⁵⁰ Cruz Martínez, Ángeles. “La SSA participará en la revisión de la Ley del ISSFAM”. *La Jornada*, 1 de marzo de 2007.

⁵¹ Garduño, Roberto. “Noventa militares con Vih/Sida, reubicados para no afectar su salud”. *La Jornada*, 30 mayo de 2007.

discriminación a reclusos seropositivos en el interior de una penitenciaría en Chihuahua. En esta cárcel se detectaron varias anomalías discriminatorias como la realización de pruebas de detección del virus sin previo consentimiento de los internos; o la segregación de quienes resultaban positivos en las pruebas bajo el argumento de ser una medida de seguridad para no ser contagiados de otras enfermedades que pudieran deteriorar su estado físico. No obstante lo anterior, la CNDH demostró que no se inició el tratamiento médico correspondiente a los internos por “no presentar síntomas” de la enfermedad; lo que a todas luces es violatorio de sus derechos y ameritó la emisión de una recomendación.

Recomendación 082/1996: el caso del Hospital General de Pachuca

En este trabajo la CNDH se enfoca en el caso particular de una persona que ingresó al Hospital General de Pachuca y fue diagnosticada una probable infección por Vih. Sin embargo, el diagnóstico no fue confirmado hasta una semana después de la muerte del paciente (a causa de suicidio). Durante su estancia en el nosocomio, el paciente sufrió violaciones a la confidencialidad de su diagnóstico, ya que se hicieron públicos algunos datos de su expediente (como su homosexualidad), además de que no recibió una atención médica adecuada. En este caso hubo una violación a los derechos a la igualdad y a la dignidad.

Recomendación 049/2004: Vih/ Sida y Fuerzas Armadas

Esta recomendación es la más importante para el caso que nos ocupa, pues es la única que refiere al tema del Vih y la milicia. Este caso hace referencia a dos violaciones a los derechos humanos; la primera señala que funcionarios de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) dieron autorización para hacer pruebas de detección de Vih al personal militar, violentando lo que al respecto menciona la Norma Oficial Mexicana 010-SSA2-1993; y la segunda es que los resultados de estos exámenes no fueron dados a conocer a los afectados, pero sí se hicieron del conocimiento de altos mandos de esta secretaría. El resultado de estas dos acciones devino en que se iniciara a los agraviados trámites de compensación por servicios y retiro por inutilidad en actos fuera del servicio.

Ante este escenario, la Secretaría de la Defensa Nacional argumentó que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas les faculta para dar de baja a los activos que se encuentren en esta situación. En contra parte, la CNDH consideró que la actuación de la Sedena en ningún momento fue apegada a derecho, puesto que la aplicación de la prueba de detección del Vih se le practicó al afectado ya que presentaba un detrimento en su salud y no en el cumplimiento de la ley del ISSFAM; por lo tanto, al no haber sido el procedimiento apegado a derecho, jurídicamente el trámite de compensación de servicios y retiro por inutilidad constituye una violación a sus derechos humanos y por ende, carece de validez jurídica.

Resulta importante mencionar, que no obstante la acreditación de las violaciones a los derechos humanos del quejoso y la recomendación 049/2004 no fue aceptada. Esta recomendación señalaba que la Secretaría debía adoptar las siguientes medidas: proporcionar al quejoso y su familia la atención médica que requirieran; dar instrucciones al inspector y contralor general de Marina para que se iniciara el procedimiento administrativo correspondiente; dejar sin efectos las acciones que le causaron perjuicio al agraviado como consecuencia del resultado de la prueba de detección del Vih; y propuso que se tomaran las medidas necesarias para que los servicios médicos de la Secretaría de Marina se abstuvieran de practicar este tipo de pruebas de detección sin el consentimiento del sujeto implicado, así como que se impartieran cursos de capacitación al personal médico sobre el contenido de las leyes y normas mexicanas en materia de salud.

Recomendación 025/2005: el caso de un Hospital General

Los hechos principales de este caso tienen que ver con la violación a la confidencialidad de los pacientes seropositivos del Hospital General de Zona Número 27 del IMSS. En lo particular se relata que en el área de control de citas del primer piso de consulta externa, había una lista pública, en donde aparecía información privada de los pacientes, como sus nombres completos, su número de afiliación al IMSS, su padecimiento, la unidad de medicina familiar de adscripción, el conteo de CD4 y carga viral, su esquema de tratamiento y su fecha de nacimiento. A pesar de que hubo varias quejas, el subdirector del nosocomio no hizo nada al respecto, argumentando que la directora estaba de vacaciones y que él no podía realizar acción alguna. El caso tuvo que ser turnado ante el Jefe de Prestaciones Económicas de las Delegaciones 1 y 2 del IMSS, quien solicitó se retiraran las listas expuestas, surtiendo efectos positivos.

La CNDH determinó que sí se habían violado los derechos humanos de los quejosos y emitió la recomendación correspondiente, en la cual solicitó, entre otras cosas, la impartición de cursos de capacitación al personal médico, que se tomaran las medidas correspondientes para que la atención médica se prestara de manera integral y que se dieran informes a la Comisión respecto de las acciones realizadas.

Recomendación 45/2007: un caso en el Distrito Federal

La última recomendación emitida por la CNDH en casos de Vih/Sida, fue una dirigida a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en virtud de un recurso de impugnación cuyo origen reside en la recomendación 12/2006 de aquella Comisión local.

Los hechos señalan los defectos en la recomendación que emitió el órgano de derechos humanos del Distrito Federal, particularmente sobre los siguientes puntos:

- La Comisión local omitió recomendar a las autoridades responsables que

investigaran y sancionaran penal y administrativamente a los directores de las Unidades Médicas del Reclusorio Preventivo Varonil Sur y de la Penitenciaría, ambos en el Distrito Federal, así como al director general de esa Penitenciaría, por haberle negado el derecho al agraviado para que se le practicaran nuevamente análisis clínicos que corroboraran que no tenía Vih.

- La CDHDF no requirió que se investigara y sancionara a los servidores públicos del Reclusorio Preventivo Varonil Sur por haberle practicado sin su consentimiento la prueba de Vih/ Sida a la víctima.

Las recomendaciones emitidas por la CEDHJ

En lo que respecta a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), existe una recomendación pública emitida en 2000. Esta recomendación es resultado de varias quejas acumuladas por la situación en que se encuentran las personas que viven con Vih en el complejo penitenciario de Puente Grande, quienes sufren de tratos discriminatorios en la atención médica que se les presta, además de las deficientes acciones relativas a la prevención, al diagnóstico y al control de dicha infección.

La primera de estas quejas es referente al suicidio de una persona que fue sometida a la prueba de detección del Vih; durante la espera del resultado del examen el interno no obtuvo ningún tipo de apoyo psicológico y cuando se le informó su condición seropositiva, tan sólo se le dedicaron cinco minutos de atención: la doctora responsable omitió planear con oportunidad el apoyo psicológico y psiquiátrico que el afectado requería, además de que se abstuvo de solicitar la intervención inmediata del personal capacitado para prevenir una situación de crisis; por tanto, la doctora implicada incurrió en serias violaciones al derecho a la protección social de la salud por una inadecuada prestación del servicio.

La segunda queja se refiere a las acciones de prevención, detección, diagnóstico y tratamiento del Vih/Sida en los centros de reclusión en Puente Grande. Los hechos que se estudiaron fueron las irregularidades en los métodos de recolección de pruebas del virus, así como el proceso para la entrega de estos resultados a los internos. En las investigaciones se evidenció que el personal del reclusorio no hacía pruebas confirmatorias de la enfermedad, lo que deviene en trastornos psicológicos para los internos, quienes no tienen la posibilidad de estar seguros de su diagnóstico; además, se detectó que los expedientes de los internos no eran confidenciales y que había serias deficiencias en la integración de los mismos.

La tercera queja se refiere a otro interno que se suicidó, pues creía que vivía con Vih, ya que en 1996 se le informó que el resultado de una prueba de detección había salido positiva, sin embargo, nunca se le hizo una segunda prueba de confirmación, que en teoría corren a cargo de las autoridades del centro penitenciario. El interno nunca supo

si efectivamente vivía con el virus o si tal sólo era un falso positivo. Entre tanto vivió creyendo que era portador, se le segregó en el dormitorio destinado a personas que tienen “enfermedades especiales”, como lo son la diabetes o el Vih; lo que demuestra que se le trataba al afectado como una persona seropositiva sin tener la plena certeza de que así lo fuera. Finalmente, al cuerpo del interno nunca le fue practicada la necropsia de ley, pues los doctores forenses apoyados en la versión de que había muerto por el Vih, se excusaron de no practicarla. De ahí que la CEDHJ determinara que efectivamente en este caso, como en los anteriores, se había violentado la Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Infección por Vih.

Por último, el cuarto caso adherido a la queja inicial fue el de dos internos, de los cuales uno vive con el Vih y no se le proporcionaba el medicamento necesario; por ello, la CEDHJ solicitó que el centro penitenciario adoptara medidas precautorias respecto del afectado para que se le diera la atención médica adecuada y el tratamiento que requería. A la persona afectada no se le suministraba el medicamento con la debida regularidad y no se le dio un seguimiento oportuno a su enfermedad, perjudicando seriamente su calidad de vida y su estado de salud.

Por otro lado, también se tienen registros de que la recomendación 01/2007 se refiere al tema que nos ocupa, sin embargo, no se encuentra publicada. La CEDHJ argumenta que: “por solicitud expresa del agraviado, así, tomando en consideración que la queja que dio origen a la misma aborda un asunto catalogado como excepcional por el tema de que se trata, de acuerdo con la Ley de Salud y la Cartilla de Derechos Humanos de las personas que viven con Vih/Sida aprobada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con base en Tratados Internacionales, la recomendación 1/2007 debe manejarse en reserva”.

Ante tales hechos, se procedió a solicitar dicha Recomendación por medio de la Unidad de Transparencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a lo que hubo respuesta negativa argumentando que la información solicitada se encontraba clasificada como “confidencial” por contener datos personales e información que requiere del consentimiento de la persona afectada para su difusión y que pudiera lesionar los derechos de terceros.

Fue por la respuesta anterior que se decidió interponer un recurso de revisión en el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; dicho organismo admitió el recurso por contener los requisitos legales para ello y le fue asignado el número 296/2007. En este recurso se argumentó la motivación inadecuada de la resolución de la CEDHJ puesto que no se ajustaba a las particularidades de la materia del caso, en concreto a los fundamentos de derecho dados además de la deficiente clasificación de la información; posteriormente, fue discutido y resuelto en sentido negativo; sin embargo,

sostuvieron los mismos argumentos dados anteriormente por aquel organismo público relativos a la protección de los datos personales, aun cuando la persona solicitante no manifestaba interés alguno en ellos, sino en aquellos relativos al cuerpo de la recomendación dada por el organismo facultado para ello.

6. Análisis de un caso paradigmático: la historia de Juan

El orden constitucional mexicano ha establecido que las instituciones de la federación serán regidas por sus propias leyes orgánicas y reglamentarias para su funcionamiento y servicio, y las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM) como instituciones de la República no son la excepción. Por tal virtud, el Congreso de la Unión expidió el Decreto que crea la Nueva Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, misma que fue publicada por el Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2003, y entrada en vigor 30 días de dicha publicación, abrogando la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976.

El contenido de dicha legislación determina entre otras cosas el funcionamiento del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), así como de las prestaciones, el retiro, la compensación y muerte; el fondo de retiro, los servicios médicos, la acreditación de derechos, los procedimientos en los casos del retiro, la baja, las licencias, las categorías y grados de accidentes o enfermedades que den origen a retiro por inutilidad, tanto a los miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional (Ejército y Fuerza Aérea) como a los de la Secretaría de Marina (Armada).

En esa legislación se encuentra el artículo 226, de la Segunda Categoría, inciso 45, mismo que ha motivado diferentes reacciones e inconformidades por parte de decenas de miembros de las Fuerzas Armadas que han sido declarados inútiles para el servicio de las armas, incluyendo las de índole jurisdiccional como es el caso de Juan. Para los casos de militares que viven con Vih, ésta resulta ser una causal de retiro por inutilidad, especificándose en la legislación castrense como *actos fuera de servicio*, tal como lo señala el artículo 24 en el que se abunda sobre las causas del retiro, y particularmente la fracción IV, que específicamente dice: “Quedar inutilizado en actos fuera del servicio”. El fundamento legal para que un militar que vive con Vih sea declarado inútil para el servicio de las armas, y por lo tanto, llevarlo a un procedimiento que a la postre lo dé de baja del activo y alta en situación de retiro, está en los siguientes dispositivos castrenses:⁵²

⁵² La Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión plenaria consideró que el término inútil no era discriminatorio, esto por encontrar su significado en el diccionario de la Real Academia Española como: “Dicho de una persona: Que no es apta para el servicio militar”.

Artículo 226. Para la determinación de las categorías y grados de accidentes o enfermedades que den origen a retiro por inutilidad se aplicarán las siguientes tablas:

Segunda Categoría

45. La seropositividad a los anticuerpos contra los virus de la inmunodeficiencia humana confirmada con pruebas suplementarias.

Al analizar detenidamente esta causal encontramos que la Ley del ISSFAM vigente viola de manera flagrante y grave la garantía consagrada en el artículo 1 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.⁵³

Como el análisis objetivo de la norma hace ver, el Constituyente reformó dicho precepto para efecto de hacer exigibles los derechos a la igualdad y a la no discriminación, creando así obligaciones para el Estado mexicano, no solamente para que prohíba la discriminación, sino para elaborar el marco jurídico que tutele tales derechos.⁵⁴ La incorporación realizada sobre la prohibición a discriminar, constituye un avance importante en la concreción del derecho a la igualdad para eliminar los tratos diferenciados en perjuicio de cualquier persona, en especial de aquellas en situación de vulnerabilidad. Desde luego que el mérito del Constituyente radica en armonizar las obligaciones del Estado con las Declaraciones e instrumentos internacionales en materia de igualdad y no discriminación de los que México es signatario.

En el caso que nos ocupa, la situación fáctica de Juan (vivir con Vih), ha bastado para que se le conculquen los derechos a la salud, a la igualdad, a la no discriminación y el derecho al trabajo. A principios de esta década, Juan fue dado de alta en el Hospital Militar, habiéndosele expedido un certificado médico donde se le declaró inútil en segunda categoría por reportar seropositividad a los anticuerpos contra el Vih, condición confirmada con pruebas suplementarias. Después fue colocado bajo custodia familiar,

⁵³ El último párrafo fue reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

⁵⁴ Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

hasta en tanto se realizara su trámite de retiro, el cual había sido iniciado oficiosamente por sus superiores.

Unos años más tarde, a Juan se le notificó la declaratoria provisional, y más tarde la declaratoria definitiva de retiro del activo, lo que implicaba que fuera dado de baja como integrante de la Fuerza Aérea Mexicana y que se le dejaría de pagar los haberes y demás emolumentos a que tiene derecho, además de que se le dejaría de suministrar el servicio médico y los medicamentos que son esenciales para su salud, incluyendo a su familia.

Primera juicio de amparo

Juan decidió presentar una demanda de amparo contra diversas autoridades militares, impugnando como acto reclamado la declaratoria de procedencia definitiva de retiro por inutilidad en actos fuera del servicio, dictado dentro del procedimiento administrativo de retiro forzoso instaurado en su contra. Juan y su defensa consideraron vulnerados diversos preceptos constitucionales con la emisión de dicha resolución, como son los consagrados en el artículo 1, sobre los derechos a la igualdad y a la no discriminación, el artículo 4, al trabajo y a la salud, así como el artículo 16, que se refiere a la obligación de la autoridad de fundar y motivar sus resoluciones, así como la conculcación a diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos donde el Estado mexicano es signatario. El Juez de Distrito en Materia Administrativa admitió la demanda interpuesta por Juan,⁵⁵ y le concedió la medida cautelar solicitada a través del juicio incidental para efecto de evitar, de manera provisional, que se ocasionaran daños y perjuicios de imposible reparación tanto para él como para su familia, ordenando a las autoridades castrenses retrotraer las cosas en el estado que se encontraban hasta antes de la presunta violación, esto es, que continuara como miembro activo de las Fuerza Aérea Mexicana bajo custodia familiar, así como para seguir percibiendo los haberes correspondientes y la atención médica que él y su familia requirieran, incluyendo medicamentos, consultas, hospitalización y todo lo necesario para su tratamiento médico. El sentido de la resolución incidental fue confirmado en los mismos términos por el Juez de Distrito en la interlocutoria definitiva mientras resolvía el fondo del juicio.

Algunos meses después, el Juez de Distrito resolvió el juicio principal y decretó el sobreseimiento del mismo al haberse actualizado, según él, la causal de improcedencia que estipula el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 114, fracciones II y IV, de la Ley de Amparo, éstas últimas aplicadas a *contrario sensu*. Básicamente argumentó el Juez que: “en el caso concreto, los actos reclamados son parte del procedimiento administrativo de retiro forzoso seguido en contra del aquí quejoso,

⁵⁵ Cabe señalar que el Juez de Distrito admitió la demanda después de casi cinco meses de alegar incompetencia, argumentando que la demanda le correspondía conocerla a un Juez de Distrito de la Ciudad de México, sede de la oficina del Secretario de la Defensa Nacional, y no en el estado de la República donde se encontraba adscrito.

procedimiento en el que todavía no se pronuncia la resolución final”, fundamentando tal criterio en el artículo 200 de la Ley del ISSFAM.⁵⁶

Para Juan y su defensa resultaba evidente que dentro del procedimiento administrativo de baja de un miembro de las Fuerza Aérea Mexicana, la intervención del ISSFAM, de su Junta Directiva, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son subsidiarias a la declaración definitiva de procedencia de retiro y tienen por objeto únicamente la determinación de la procedencia, naturaleza y cuantía del beneficio económico que, de ser conducente, puede otorgársele al elemento de las Fuerzas Armadas sujeto al procedimiento en cuestión. Por ende, no es el sentido de la declaratoria definitiva, sino sólo lo relativo al beneficio, puesto que la baja había sido ya decidida por el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Se trataba pues, de un acto definitivo e inatacable

Por virtud de lo anterior, la defensa de Juan impugnó el fallo mediante el recurso de revisión, con fundamento en los artículos 83, fracción III, 86 y 88 de la Ley de la materia, argumentando que la declaración definitiva de Procedencia de Retiro decretada sí tiene el carácter de definitivo, puesto que de un análisis integral de la legislación castrense, se desprendía que una vez declarada la procedencia definitiva del retiro, ordenada por el Secretario de la Defensa, ésta la turnaría al ISSFAM, únicamente para que determinara el haber de retiro, pensión o compensación, como beneficio económico, mas no para que pudiera modificar o confirmar lo decidido por el Secretario de Estado.

A los pocos días de presentado el recurso por parte de la defensa, Juan se acudió a las instalaciones de la Comandancia de su adscripción para solicitar sus pases del transporte terrestre que lo trasladaría a recibir la revisión médica en el Hospital Militar. Al momento de ingresar a las instalaciones fue abordado por personal de la Comandancia para hacer de su conocimiento el contenido de un acuerdo firmado por el titular de la Secretaría y remitido para su notificación por el Comandancia de su adscripción, donde establece que: “toda vez que ha quedado debidamente substanciado el procedimiento administrativo de retiro por encontrarse comprendido en lo dispuesto por el Artículo 24, Fracción IV de la Ley de Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas en vigor y en relación con la fracción 45 de la segunda categoría de las tablas previstas en el Artículo 226 de la citada Ley [...] se coloca en situación de retiro al C. Juan, causando baja de

⁵⁶ Artículo 200. Agotado el procedimiento a que se refieren los artículos precedentes, para el efecto de su sanción, y a fin de que puedan ser ejecutados, el Instituto remitirá de oficio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los acuerdos de la Junta Directiva que concedan, nieguen, modifiquen, suspendan o declaren insubsistentes los haberes de retiro, las pensiones o las compensaciones. Para que los acuerdos mencionados puedan ser ejecutados, es indispensable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los sancione. Si a partir de la fecha de la sanción a la baja del militar se generan nuevos derechos, el militar retirado o sus beneficiarios podrán solicitar la modificación del acuerdo de la Junta Directiva y de la sanción en el término de dos años; transcurrido ese término, el acuerdo y la sanción mencionadas quedan firmes para todos los efectos legales y no podrán ser modificados.

encontrarse agregado al cuartel y del servicio activo del Ejército y Fuerzas Armadas alta en situación de retiro”.

Los militares le pidieron a Juan que pasara a la Pagaduría a recibir su cheque por concepto de finiquito, y que a partir de ese momento quedaba fuera de la Fuerza Aérea Mexicana. Lo anterior sucedió pese a que se encontraba vigente la suspensión definitiva de los actos reclamados, en virtud de encontrarse en trámite el recurso de revisión en contra del sobreseimiento del amparo, y por ende, pendiente de dictarse la sentencia ejecutoria correspondiente.

Debido a lo anterior, Juan interpuso la solicitud de apertura del incidente de violación a la suspensión definitiva en contra de las autoridades militares involucradas en la emisión del acuerdo, la orden de notificación y la ejecución de su contenido mediante el cual se le colocaba en situación de retiro, causando baja del servicio activo de la Fuerza Aérea Mexicana. En un escrito donde se denunciaba la violación a la suspensión, la defensa de Juan argumentó que la suspensión definitiva se encontraba vigente en virtud de no haberse dictado en ese momento la resolución en segunda instancia de la demanda de amparo, esto es, se encontraba *sub judice*, e impedía que las autoridades castrenses realizaran actos que violentaran el decreto del Juez de Distrito para efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado que se encontraban entre los que se encontraban las siguientes: que siguiera como miembro activo del Ejército mexicano bajo custodia familiar, así como a continuar percibiendo los haberes correspondientes y la atención médica que él y su familia requirieran, incluyendo medicamentos, consultas, hospitalización y todo lo que resultare necesario para su tratamiento médico.

Transcurridos algunos meses, el Juez de Distrito resolvió el incidente de violación a la suspensión definitiva, en el sentido de no tener por acreditada la Violación de la Suspensión por parte de Juan, no obstante las pruebas aportadas tanto por el quejoso como por la propia autoridad castrense. Para impugnar dicha resolución, la defensa de Juan presentó con fundamento en los artículos 95 fracción VI, 97, fracción II y 99 párrafo primero de la Ley de Amparo el recurso de queja. El Tribunal Colegiado admitió el medio de impugnación.

Meses más tarde, el Tribunal Colegiado en materia Administrativa resolvió el recurso de revisión sobre la sentencia del juicio principal, y declaró la confirmación de la sentencia dictada por el Juez natural. Semanas después resolvió el recurso de queja en el sentido de declararlo sin materia como consecuencia de la confirmación del sobreseimiento.

Segundo juicio de amparo

Como consecuencia del acuerdo que colocaba en situación de retiro a Juan, causándole la baja del servicio activo de la Fuerza Aérea Mexicana y el alta en situación de retiro,

acudió nuevamente a solicitar el amparo y la protección de la justicia por considerar la inconstitucionalidad del artículo 226, Segunda Categoría inciso 45 de la Ley del ISSFAM, en virtud del acto de aplicación referido en párrafos anteriores. Se consideró que la norma de aplicación por las responsables generadoras como causal del retiro de la Fuerza Aérea Mexicana violaba flagrantemente la garantía constitucional consagrada en el artículo 1 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, y de diversas disposiciones de carácter Regional y Universal de derechos humanos de aplicación obligatoria conforme al artículo 133 de la Carta Magna, sobre el derecho a la Igualdad y a la No Discriminación. Las autoridades responsables cuyos actos se reclamaban eran el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, el Secretario de la Defensa Nacional, y otras autoridades militares y civiles.

El Juez de Distrito en materia Administrativa admitió la demanda de garantías, y abrió el expediente del Incidente de suspensión solicitado por Juan, otorgándole la suspensión provisional de los actos reclamados para el efecto de que el quejoso continuara prestando sus servicios como miembro activo de la Fuerza Aérea Mexicana, siguiera percibiendo los haberes correspondientes, la atención médica que requerida por el quejoso y su familia, además de recibir los medicamentos, consultas, hospitalización y todo lo relativo a su tratamiento hasta en tanto se resolviera la suspensión definitiva. Posteriormente el Juez de Distrito en la audiencia incidental le otorgó a Juan la suspensión definitiva para los mismos efectos que la provisional.

Para el caso del presente juicio de amparo, los actos reclamados a cada una de las autoridades señaladas como responsables, quedaron plenamente acreditados en sus informes justificados, al aceptar, en su mayoría, la existencia de los mismos. En el caso del Secretario de la Defensa, hizo diversas manifestaciones argumentando causales de improcedencia como que Juan “no recurrió al Tribunal Federal de Justicia Fiscal, ni agotó los recursos ordinarios o que falta la resolución de la revisión del amparo anterior”.

En los informes rendidos por las Cámaras de Diputados y Senadores, se manifestó la existencia y aceptación de los actos reclamados. Aunque en el informe de la Cámara de Senadores se aceptan parcialmente los actos, se evidenció que los actos atribuidos a cada una de ellas sí afectaron la esfera jurídica de Juan, pues la discusión, la votación y la aprobación de la norma castrense contraviene las garantías de igualdad y la prohibición de toda discriminación estipuladas en el artículo 1, párrafo tercero de la Carta General de México. En este caso, Juan, en su calidad de militar que vive con Vih, es susceptible de ser afectado en su esfera jurídica.

Por otra parte, el Presidente de la República, en su informe justificado aceptó los actos reclamados, como fue la publicación de la Ley del ISSFAM impugnada de inconstitucional; además expuso los mismo argumentos vertidos por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

El Director General de Justicia militar de la Secretaría de Defensa Nacional, también presentó un informe justificado, en el cual se aceptan los actos que se le reclamaron, sin embargo argumentó que son totalmente apegados a derecho, en virtud del primer acto de aplicación, siendo la notificación de la declaratoria provisional de retiro de Juan. Resultan relevantes las manifestaciones de esta y otras autoridades militares al señalar que la demanda de amparo debió presentarse antes, ya que en la demanda anterior indicaban lo contrario. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el juicio de amparo puede ser promovido en cualquier momento en que se notifique, ya sea la declaratoria provisional o definitiva.⁵⁷

Respecto al informe justificado rendido por la Junta Directiva del ISSFAM, no obstante que acepta el acto reclamado, se argumentó que la demanda de garantías promovida por Juan fue presentada de manera extemporánea.

El informe justificado rendido por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, niega la existencia de los actos que se le reclamaron en la demanda, sin embargo, quedó desvirtuada su negativa por los mismos informes del resto de las autoridades militares, donde se aprecia que aprobó y sancionó el dictamen de la Junta Directiva del ISSFAM sobre la compensación a los años de servicio prestado por Juan. Asimismo, el Director del Hospital Militar omitió remitir su informe justificado y el Juzgado de Distrito procedió a tener por ciertos los actos reclamados.

Por último, en el informe elaborado por el Comandante de la adscripción, se aceptan los actos reclamados, mismos que fueron acreditados con las pruebas documentales aportadas por Juan, y por la propia autoridad.

La defensa de Juan no solamente aportó las documentales para acreditar su personalidad y los actos reclamados a cada una de las autoridades, sino que también se ofrecieron las pruebas idóneas para dar cuenta de su buen estado de salud, a través de las testimoniales y las periciales médicas especializadas en infectología. Estas pruebas corroboraron la inconstitucionalidad del artículo 226, Segunda categoría, fracción 45 de la Ley del ISSFAM. Es decir, se acreditó la arbitraria e injustificada norma militar que discrimina a Juan por su condición de salud o seropositividad o portador de Vih, pues de las pruebas se desprende la inexistencia de algún impedimento para que se dedique a su oficio dentro de la Fuerza Aérea Mexicana. Ambos peritajes coincidieron en varias cuestiones: en la inexistencia de enfermedades oportunistas que mermaran la salud de Juan; que no es justificable que por el hecho de vivir Vih, haya sido separado de su fuente de trabajo; que se encuentra satisfactoriamente al tratamiento anti-retroviral, asintomático e indetectable como portador de Vih; y que no presenta disminución en sus capacidades físicas e intelectuales.

⁵⁷ Ver las versiones estenográficas de las sesiones de la SCJN celebradas los días 1, 5 y 6 de marzo de 2007.

Después de varios meses de espera, el Juzgado de Distrito resolvió de la siguiente manera la demanda de Juan:

UNICO. La Justicia de la Unión Ampara y protege a Juan, contra de los actos que reclamó de las autoridades precisados en el resultando primero de esta resolución, para los efectos apuntados en el último de los considerando de esta sentencia.

Los efectos que hace referencia el fallo federal es para que las autoridades responsables:

- a. Dejen insubsistente el procedimiento de retiro instaurado a Juan.
- b. Que en consecuencia del punto anterior, se le reincorpore con todas las consecuencias legales en el activo de la Secretaría.
- c. Que se le cubran los haberes caídos, con descuento, en su caso, de la cantidad que haya recibido por concepto de “compensación de servicios”.
- d. Y que se le siga proporcionando la asistencia médica.

Es importante mencionar que el Juzgado de Distrito respalda su resolución en la disposición legal declarada de inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por contravenir la garantía constitucional de igualdad prevista en el artículo 1 de la Constitución General de la República, tal como quedó evidenciada en la jurisprudencia 131/2007, visible a página 12 del tomo XXVI, Diciembre de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en su Novena Época.

Asimismo, vale mencionar que este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una realidad debido a las múltiples acciones jurídicas emprendidas por militares del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, muchos de ellos bajo el acompañamiento legal y profesional del abogado Pedro Isabel Morales Aché.

8. Conclusiones: la defensa de un caso de discriminación en Jalisco

La historia de Juan y el proceso de defensa de sus derechos humanos sociales y laborales, es un caso del cual se pueden desprender muchas conclusiones. En primera instancia sirve para entender una problemática mundial –cruzada transversalmente por dimensiones como la salud, la discriminación o las políticas públicas que impulsa un Estado-, que refiere a todo lo que se ha construido alrededor de la enfermedad que provoca el Virus de la Inmunodeficiencia Humana. El Vih es una realidad que ha trastocado de fondo a toda la comunidad mundial, transformando estructuralmente a las sociedades modernas.

El bombardeo de información sobre las cifras de personas que viven con Vih en el mundo, sobre las cifras negras y subregistros de estos casos, las prospectivas de la cantidad de personas que vivirán con el virus en el futuro, los costos de los medicamentos para

mantener a raya al virus o los cálculos de los Estados ante una catástrofe económica devenida de una mala atención a un problema de salud pública, son tópicos recurrentes en los distintos canales de comunicación por medio de los cuales la sociedad se informa. Este exceso de información convierte el universo del Vih en algo sumamente complejo y difícil de digerir. Por eso, el caso de Juan, que es uno entre millones, es trascendente porque sus particularidades paradigmáticas describen una parte importante del complejo mundo del Vih: la realidad a la que él se enfrentó –y lo sigue haciendo- es digna de consideración frente a las dificultades que su caso enarbola y que pone de relieve las omisiones y deficiencias de un Estado, como el mexicano, que en el papel lucha por ser democrático y protector de los derechos de sus ciudadanos, pero que en la realidad todavía dista mucho de serlo. Juan encarna la historia de un militar como otros tantos en México, que han sido dados de baja por vivir con Vih, violentado sus derechos a recibir un trato digno, a la salud, a la seguridad social, al empleo, a no ser discriminado. Estos derechos, no sólo están contemplados en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, sino en instrumentos internacionales de derechos humanos, que México ha signado y ratificado convirtiéndose según el artículo 133 de la citada carta magna, en ley suprema de la nación, y calificados por la propia corte en un orden jerárquico por encima de las normas federales mexicanas.

En un subregistro, pero todavía de corte estructural, encontramos que el caso de Juan también da luces de lo que se nombra como grupo en situación de riesgo: aquellos conjuntos de personas –que comparten alguna característica en común- que son más susceptibles que el resto de la población de contraer el Vih. En este ejemplo encontramos que las Fuerzas Armadas son grupos vulnerables al Vih, porque la mayor parte de su población tiene un rango de edad entre los 18 y 39 años (etapa de mayor actividad sexual); es vulnerable por su carácter nómada: los soldados viajan constantemente y tienden a estar alejados de sus comunidades originales y de su familia; y es vulnerable porque las prácticas sexuales en estos grupos tienden a ser de riesgo. Por todas las razones anteriores, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el Vih/Sida (Onusida), considera que este grupo es de tres a cinco veces más vulnerable que el resto de la población.

Históricamente, los ejércitos han sido instituciones, que dadas las tareas y los objetivos para los que fueron creados, tienen leyes y códigos de conducta muy estrictos y que tienden a la opacidad. Sin embargo, es necesario que además de que se reconozca en el ámbito mundial a las Fuerzas Armadas como un grupo en situación de riesgo, también se tomen medidas al interior de los ejércitos para democratizar y transparentar sus tomas de decisiones, así como las políticas, en este caso de prevención y tratamiento de su comunidad.

En México, el caso de las Fuerzas Armadas no es una excepción: desde la Revolución el Ejército ha sido una caja negra. Poco se sabe públicamente sobre cómo se toman sus decisiones, cómo se reglamenta su vida interna o bajo qué criterios internos viven. En el caso que nos ocupa es imprescindible que en primer lugar se conozca una cifra sobre cuántos militares viven con Vih en el Ejército; pero además se tendría que dar a conocer públicamente ¿qué presupuesto tienen asignado para informar a los militares sobre el tema del Vih y sus derechos sociales? ¿Qué presupuesto tiene para la prevención y tratamiento de esta enfermedad? ¿Cuáles son las políticas en materia de salud que se impulsan desde esta institución? Y muchas otras preguntas más. Una de las conclusiones más importantes que deja este caso es que el Ejército mexicano debe sufrir una transformación en sus prácticas, particularmente para este caso, en materia de salud y de prevención del Vih / Sida.

Por otro lado, durante todo este proceso –en especial a lo largo de las discusiones suscitadas al respecto de militares y Vih en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a principios de 2007 y que se relata en el capítulo 3 del presente texto-, se hizo evidente la falta de una legislación de seguridad social acorde con las necesidades que reclaman los militares y el contexto actual. El resultado obtenido a partir de los dos amparos que Juan presentó, primero en contra de la notificación de baja del Ejército y el segundo en contra de la norma que lo declaraba inútil para el trabajo, indica que es apremiante que la Ley del ISSFAM sea modificada bajo un espíritu que respete los derechos humanos de los militares, particularmente los que refieren a su seguridad social. En el presente caso la utilización del segundo amparo fue para demostrar la inconstitucionalidad de la Ley del ISSFAM.

Finalmente, tendríamos que decir que el caso de Juan sienta un precedente importante, pues luego de varios años ha obtenido una resolución judicial que le ha restituido todos los derechos que le habían sido negados por vivir con Vih. Para las organizaciones que trabajamos el caso, el seguimiento a los cambios legales y estructurales en las leyes de seguridad social del Estado mexicano, es todavía una agenda pendiente.

Bibliografía

Amigos Contra el Sida, AC. *Sida hoy 2000*, México, 1996.

Carrillo, Héctor. *La noche es joven: la sexualidad en México en la era del Sida*. México, Océano, 2005.

Feijoo Andrade, Rosa. *Vih/Sida causas profundas: manifestaciones de una sociedad enferma*. México, Fontamara, 2004.

Herrera Cristina y Lourdes Campero. “La vulnerabilidad e invisibilidad de las mujeres ante el Vih/Sida”, *Revista Salud Pública de México*, Volumen 44, N° 6, noviembre-diciembre 2002, P. 555.

Irwin, Alexander et. al. *Sida global: verdades y mentiras: herramientas para luchar contra la pandemia del siglo XXI*. Barcelona, Paidós, 2004.

Macías Medina, Luis Arturo. “El Sida y la milicia”. Vihás de Vida, (MIMEO) Guadalajara, 2005.

Macías Medina, Luis Arturo. “La voz de las mujeres en Guadalajara: Sida y derechos humanos”. Tesis de maestría en filosofía social, ITESO, 2005.

Morales Aché, Pedro Isabel. *Manual para atención jurídica de casos de violación a los derechos humanos de las personas que viven con Vih/Sida*. Letra S, Salud, Sexualidad y Sida. México, DF. 2006.

Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Infección por Virus de Inmunodeficiencia Humana NOM-010-SSA2-1993.

Publicaciones periódicas

“Ampara la Corte a militares con Sida”. *Milenio*, 27 febrero de 2007.

“Aumenta el número de infectados por Vih”. *La Jornada*, México, 21 de noviembre de 2006.

“Buscará Sedena proteger a militares con Vih aún sin jurisprudencia”. *La Jornada*, 14 de marzo de 2007.

“Cuatro millones más de personas con Vih en 2006, según ONUSida”, *La Jornada*, 2006.

“Inconstitucional, ley militar de salud: Ortiz Mayagoitia”. *Milenio*, 27 de febrero de 2007.

“Las infecciones por Vih en el mundo han crecido un 10% en sólo dos años”, *El País*, Madrid, España, 22 de noviembre de 2006.

“No se discriminará a militares con Vih, aseguran Sedena y Marina”. *La Jornada*, 7 de marzo 2007.

“Pedirán diputados informe de militares dados de baja”. *Milenio*, 5 de marzo de 2007.

“Reprueban despido de militares con Vih”. *Mural*, 31 de mayo de 2004.

“Sobre el Sida y el Ejército”. *Revista Proceso*. No. 1477, 20 de febrero de 2005, México.

Aranda, Jesús. “Sedena oculta estudios médicos a soldados con Vih, acusan afectados”. *La Jornada*, 9 septiembre de 2005.

Avilés, Carlos. “Avanza en Corte postura a favor de militares con Vih”. *El Universal*, 22 de febrero de 2007.

Avilés, Carlos. “Reprueban prejuicios de ministros sobre Sida”. *El Universal*, de 22 febrero de 2007.

Ballinas, Víctor. “La resolución de la SCJN es positiva, dicen ONG y partidos”. *La Jornada*, 1 de marzo de 2007.

Carrasco Araizaga, Jorge. “Sedena: Derrota jurídica”. *Revista Proceso*, N° 1533, 19 marzo de 2006.

Cruz Martínez, Ángeles. “La SSA participará en la revisión de la Ley del ISSFAM”. *La Jornada*, 1 de marzo de 2007.

Garduño, Roberto. “Noventa militares con Vih/Sida, reubicados para no afectar su salud”. *La Jornada*, 30 mayo de 2007.

Medina, Antonio, “Obligatorio que aspirantes a ingresar al Ejército se sometan a prueba de Vih”. *La Jornada*, México, 3 de febrero de 2005.

Medina, Antonio. “De compas nomás, la práctica sexual en la milicia”. *La Jornada. Letra S*, 1 septiembre de 2005.

Medina, Antonio. “Prácticas de riesgo, gajes del oficio”. *La Jornada. Letra S*, 6 marzo de 2003.

Méndez, Enrique. “Anacrónico, decir que son inútiles: Del Río”. *La Jornada*, 27 de febrero de 2007.

Merlos, Andrea. “Diputado plantea derogar causales de la baja en Ejército”. *El Universal*, 2 de marzo de 2007.

Pizarro, Roberto. “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina” en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf>

Vera, Rodrigo. “Derrota justa en el Ejército”. *Revista Proceso*, 1442, 20 de junio de 2004.

Vera, Rodrigo. “Militares con Sida”. *Revista Proceso*, 1403, 21 septiembre de 2003.

Publicaciones Telemáticas

Agencia Especializada de Noticias. Notiese: Salud, sexualidad y Sida.

<http://www.notiese.org/>

Centro Nacional para la Prevención y Control del Vih/Sida en México (Censida)

<http://www.salud.gob.mx/conasida/>

Comité de Prevención y Control del Vih/Sida de las Fuerzas Armadas y Policías del Perú (Coprecos).

<http://www.coprecosperu.com/>

Consejo Estatal para la Prevención y Control del Vih/Sida Jalisco (Coesida) <http://www.coesidajalisco.org/>

El Sida y el personal militar. Onusida. Mayo 1998.

http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub05/militarypv_es.pdf?preview=true

Letra S: Sida, cultura y vida cotidiana, AC.

<http://www.letraese.org.mx/>

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el Vih/Sida (Onusida)

<http://www.unaids.org/>

Revista Coprecos Lac. Comité de prevención y control del Vih/Sida de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional de Latinoamérica y el Caribe. Año 1 N° 1, Diciembre 2004.

<http://www.coprecosperu.com/Revista%20COPRECOS%20LAC.pdf>

08. Hitachi, un caso paradigmático: Violaciones a los derechos humanos laborales en Jalisco

Por el Centro de Reflexión y Acción Laboral AC



08. Hitachi, un caso paradigmático: Violaciones a los derechos humanos laborales en Jalisco

Por Centro de Reflexión y Acción Laboral AC

Durante 2007 Jalisco fue testigo de múltiples violaciones a los derechos de sus trabajadores, muchas de las cuales fueron cometidas por grandes empresas transnacionales en agravio de miles de trabajadores. Un caso paradigmático de este tipo violaciones (de entre los más de cien que organizaciones de la sociedad civil y sindicatos documentaron durante ese mismo año), fue el que vivieron los trabajadores de la empresa Hitachi, ubicada en el municipio del El Salto. En este caso en particular, que afectó a cerca de cuatro mil 500 trabajadores, se documentaron claras violaciones a los derechos de libertad de asociación, estabilidad del empleo y democracia sindical, que por desgracia aún permanecen impunes. Entre los responsables de esos abusos se señalaron a la propia empresa, a un sindicato adherido a la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA). Esos hechos, que involucraron a una institución de carácter social, como lo es el sindicato, y una dependencia gubernamental de impartición de justicia, como lo es la JLCA, configuraron uno de los escenarios de abuso de poder más lamentables que han ocurrido en México: una realidad contradictoria en donde aquellos que deberían proteger al trabajador se convierten en sus principales atacantes.

En nombre de la globalización económica

Hace más de una década que la industria electrónica se estableció en Jalisco y desde su llegada, se erigió como el principal sector productivo y económico del estado. Cerca de 70 mil trabajadores jaliscienses laboran a diario en alguna de las más de 60 fábricas de la electrónica que se encuentran en nuestra entidad. Esta multitud de trabajadores hace posible el milagro de que nuestro país exporte cada año un monto total cercano a los 40 mil millones de dólares, tan sólo por concepto de equipos e instrumentos electrónicos. Por desgracia, esa riqueza no permanece en territorio mexicano, sino que se va a engrosar las cuentas bancarias de un reducido grupo de accionistas extranjeros, quienes son los verdaderos propietarios de esas grandes transnacionales.

Pero además de su innegable importancia económica para el estado, esta industria también ha sido pionera en la introducción de formas de administración del trabajo que son consideradas como “nuevas” y entre las que destacan, por su uso tan extendido, la subcontratación de personal y el uso de trabajadores temporales. Hoy en día casi cualquier jalisciense sabe, por experiencia propia o ajena, lo que significa el trabajo subcontratado y la incertidumbre que provoca laborar bajo contratos temporales. En muchos casos las empresas llegan al extremo de subcontratar a más de 70% del personal de una fábrica o de expedir contratos temporales tan cortos que no rebasan los 15 días de duración. Los propios representantes de las empresas han explicado en múltiples ocasiones que el uso de agencias de empleo y de los contratos

temporales les ayuda a enfrentar los altibajos de la producción provocados por las fluctuaciones del mercado internacional y que, por tanto, son necesarias para mantener un cierto grado de competitividad frente a la economía globalizada. Es un hecho ampliamente conocido que los equipos electrónicos que se producen en México se exportan en un porcentaje mayor a 90% hacia los Estados Unidos, lo cual explica por sí sólo esa imperiosa necesidad que dicen tener las empresas por reducir sus costos de producción, incluso a costa de los derechos de sus trabajadores.

Paradójicamente, y a pesar de su naturaleza ‘innovadora’, esta industria también ha sabido asimilar las viejas formas de control sindical que por varios decenios han imperado en México. La forma de control sindical más socorrida por las empresas de la electrónica es sin duda el uso de los llamados ‘contratos colectivos de protección’, que no son otra cosa que contratos firmados en secreto por las empresas y líderes sindicales corruptos para impedir que los trabajadores se organicen y registren sindicatos reales. Para concretar uno de estos contratos se requiere de la participación de una empresa, un sindicato y la autoridad laboral, por lo que se trata de una serie de complicidades que, una vez reunidas, conforman una elaborada violación al derecho, internacionalmente reconocido, de libre asociación de los trabajadores.

Por desgracia, durante décadas, este tipo de abusos han llegado a ser considerados en México como ‘normales’, debido sobre todo a que la ley de nuestro país no contempla los derechos laborales como derechos humanos, sino como asuntos entre particulares. A pesar de eso, a nivel internacional, esos mismos derechos están consagrados en distintos instrumentos legales como en el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, lo cual los convierte automáticamente en derechos universales que deben ser defendidos, sin importar si son violentados en México o en cualquier otro país.

Crónica de un cierre anunciado

El 22 de marzo de 2007 la empresa *Hitachi Global Storage Technologies* anunció oficialmente el cierre de su fábrica de *sliders* ubicada en el municipio de El Salto, Jalisco. De acuerdo con ese anuncio, el cierre obedecía a un plan comercial de la empresa que le permitiría ahorrar hasta 300 millones de dólares en un plazo de cinco años. Ese plan incluía el traslado de la producción de la ciudad de Guadalajara a la ciudad de Laguna, Filipinas.

Antes del anuncio, a principios de marzo de 2007, la empresa intentó forzar a los trabajadores a firmar un contrato de tres meses, una exigencia del todo ilegal, ya que muchos de ellos ya tenían contratos fijos. La mayoría de los trabajadores se negó a firmar ese contrato, pero ese hecho los hizo sospechar que la empresa pretendía despedirlos sin efectuar el pago de liquidación a la que por ley tenían derecho.

Con el anuncio oficial del cierre los trabajadores confirmaron su sospecha. Sin embargo, después de que varios de ellos mencionaran a los medios de comunicación su intención de

exigir una liquidación justa, la empresa comenzó a presionarlos dentro de la fábrica, por ejemplo, controlando excesivamente sus salidas al baño o prohibiéndoles hablar entre ellos. Lo anterior provocó un conflicto entre Hitachi y sus trabajadores, que incluso se ventiló en los medios de comunicación locales. Una de las trabajadoras describió ese conflicto de la siguiente manera: “Mis condiciones laborales en general las considero presionadas porque si te ríes te reportan, si hablas te reportan, lo único que están buscando es correrte sin liquidarte. Eso de que si llegas un segundo tarde ya es motivo para que te reporten es muy tensionante. Las regaderas y el aire se saturan, y te tardas entre cinco y 10 minutos aunque tú no quieras, porque hay mucha gente.”

Como respuesta a ese ambiente de presión, los trabajadores comenzaron a movilizarse. Durante esos días, el Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal) atendió en sus oficinas a cerca de 600 trabajadores de Hitachi, los cuales acudían con el deseo de saber cuánto les correspondía por concepto de liquidación. Los trabajadores también solicitaron sendas audiencias con el Gobernador del Estado y el Secretario del Trabajo, con el objetivo expreso de pedirles que vigilaran el proceso del cierre de la fábrica. Pero inexplicablemente el Secretario y el Gobernador nunca accedieron a recibirlos. En contraste, durante esos mismos días, estos dos funcionarios se reunieron por lo menos en tres ocasiones con los representantes de la empresa para hablar del cierre de la fábrica. La negativa de los funcionarios para recibirlos hizo pensar a los trabajadores que algo no andaba bien y que probablemente ese ‘algo’ estaba relacionado con su organización de trabajadores, es decir, con los asuntos sindicales.

Hasta antes del anuncio del cierre de la fábrica todos los trabajadores de Hitachi aseguraban que ahí no había un sindicato, pero de cualquier forma se presentaron ante la autoridad laboral para solicitar informes. Su sorpresa fue mayúscula al descubrir que no sólo estaban afiliados a un sindicato, sino a dos. Uno de esos contratos afiliaba a los trabajadores de Hitachi y otro a los de Caspem, la agencia que subcontractaba a los trabajadores de Hitachi. En el fondo ambos contratos afiliaban a los mismos trabajadores, pues 90% de los trabajadores laboraban subcontractados por medio de la agencia Caspem, así que en realidad los trabajadores estaban doblemente afiliados. Ambos contratos los firmaba el señor José García Ortiz, un conocido “líder” sindical de dudosa trayectoria.

Inmediatamente después de saber lo anterior, los trabajadores comprendieron que habían sido afiliados a ese sindicato de manera forzosa, sin antes consultarles, y que en ese hecho inaceptable habían participado tanto el sindicato como la empresa y la autoridad laboral. Su reacción instintiva fue la de querer registrar ellos mismos un nuevo sindicato, pero al enterarse de la enorme burocracia que imperaba en la JLCA para otorgar los registros sindicales y de la falta voluntad política de los funcionarios públicos para facilitarles la obtención de su registro, optaron por olvidarse del asunto. En lugar de eso decidieron formar una Coalición de Trabajadores, la cual también es una figura legal reconocida por la ley del trabajo y que, al igual que un sindicato, sirve para defender legalmente sus intereses. Los trabajadores se presentaron públicamente como “Coalición de Trabajadores de la Industria Electrónica” ante los medios locales de comunicación el día 7 de junio de 2007.

Pero evidentemente eso no dejó tranquilos a los trabajadores. Una vez agrupados en la Coalición decidieron disipar sus dudas y se presentaron en la oficina del sindicato del señor García para conocerlo y preguntarle quién, cuándo y cómo lo habían elegido como su “líder”. También le preguntaron por qué, durante los cinco años que Hitachi llevaba operando en Jalisco, nunca se había presentado en la fábrica. El señor García respondió que él pensaba que todo marchaba bien en la fábrica y que por ese motivo nunca la había pisado. Al resto de las preguntas sólo respondió con evasivas, aunque sorprendentemente prometió ayudar a los trabajadores, cosa que, por supuesto, nunca hizo. El encuentro entre los trabajadores de Hitachi y su ‘líder’, también fue recogido por la prensa local que estuvo presente en la reunión.

La reacción de Hitachi

En repetidas ocasiones los trabajadores buscaron hablar con algún representante de Hitachi. En la primera de estas ocasiones la empresa pidió una lista con los nombres de los trabajadores que acudirían a la reunión. Los trabajadores enviaron los nombres, pero inmediatamente después la empresa canceló la reunión y despidió a los trabajadores que aparecían en la lista. En otra ocasión los trabajadores citaron a la empresa a una audiencia ante los tribunales del trabajo, pero la empresa no se presentó. A pesar de su insistencia, los trabajadores sólo lograron entrevistarse con el abogado de la agencia Caspem, pero éste no tenía la autoridad suficiente para poder hablar con los trabajadores respecto de los temas que les inquietaban.

Durante los meses de mayo y agosto de 2007 alrededor de 500 trabajadores de Hitachi fueron despedidos. Los primeros de ellos no recibieron su liquidación completa, con lo que el resto creyó que su pesadilla se estaba volviendo realidad. Además, entre el primer grupo de despedidos se encontraban varias mujeres embarazadas, lo que contravenía la promesa hecha por Hitachi de despedir hasta el final a las mujeres en estado de ingravidez. Entre esos primeros 500 despedidos también se incluían algunos de los trabajadores inconformes, quienes, por supuesto, no aceptaron de inmediato el pago de liquidación que les ofrecía la empresa. Con el paso de los días la mayoría de esos trabajadores comenzaron a tomar el dinero que les ofrecía Hitachi, agobiados por sus apremiantes necesidades económicas. Por fortuna, la presión ejercida por los propios trabajadores obligó a la empresa a corregir el camino y entonces Hitachi comenzó a pagar liquidaciones completas, conforme a lo dispuesto por la ley. En los últimos meses de 2007 otro grupo de más de mil trabajadores salió de la fábrica y para el primer trimestre de 2008 sólo permanecían unos cuantos, encargados de las labores de desmantelamiento de la planta.

Conclusión

Conformarse en una organización, participar en asambleas democráticas y elegir libremente a sus representantes constituyen tres de los derechos más elementales de los que todo ser humano, por el simple hecho de ser trabajador, debería gozar. En el caso Hitachi, esos tres derechos fueron claramente obstruidos. Una empresa privada, un sindicato y la autoridad laboral, haciendo uso de argucias legales, levantaron un muro que impidió a los trabajadores

conformarse en una organización y en consecuencia, negociar con su empresa las mejores condiciones para llevar a cabo el cese de sus relaciones laborales.

Lamentablemente muchos de los hechos descritos en el caso de Hitachi son carta común en una gran cantidad de fábricas de México, pero más lamentable resulta el hecho de que diversos grupos empresariales están tratando de volver legales esas “nuevas” prácticas por medio de la ya inminente reforma de la ley federal del trabajo. Con la idea de advertir sobre los requisitos que una ley debe cumplir desde la perspectiva de los derechos humanos, el Centro de Reflexión y Acción Laboral ha elaborado los siguientes “Criterios desde los Derechos Humanos Laborales para una Reforma Laboral”, los cuales se fundamentan en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y que idealmente deberían ser asumidos por organizaciones patronales, sindicatos, autoridades del trabajo, partidos políticos y legisladores.

Criterios desde los Derechos Humanos Laborales para una Reforma Laboral

1. Diseñar y ejecutar un programa nacional de empleo digno, cuyo objetivo sea garantizar la plena vigencia a los derechos humanos laborales. Para lo cual se necesita:

- Lograr un crecimiento económico, productivo y con equidad a nivel local, regional, y nacional.
- Abordar explícitamente y con claridad el problema del empleo, y su calidad, como un problema urgente de la política macroeconómica.
- Implementar estrategias de política económica que permitan un proceso de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones de largo plazo.
- Revisar la estrategia económica en lo relativo a sus efectos en la generación de empleos, en la capacitación y adiestramiento, en la productividad general de los factores de la producción y en las remuneraciones.
- Evaluar las políticas activas de empleo desarrolladas por el sector laboral público y su financiamiento.
- Promover y difundir criterios que tiendan a evitar la discriminación laboral y lograr la igualdad de oportunidades en el trabajo.
- Revisar los Tratados comerciales (TLCAN, Unión Europea, etc.) con respecto a sus resultados directos e indirectos en materia de empleo en particular y, en el respeto a los derechos humanos laborales en general.

2. Lograr que el salario suficiente sea una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure a los trabajadores y trabajadoras una vida digna. Para esto se necesita:

- Transformar a la Comisión Nacional de Salario Mínimo, en una comisión de costo de vida, como organismo de Estado, autónomo y técnico, que se responsabilice de establecer los costos de canastas básicas para diferentes tamaños y composición familiar y establecer a partir de ello, parámetros que permitan definir el salario mínimo, de acuerdo a los que establece el artículo 123 constitucional.
- Implementar un aumento en términos reales, paulatino, pero sostenido, de los

salarios mínimos que garantice una recuperación gradual del poder de compra de los trabajadores y trabajadoras asalariados, para que el salario recupere su función de garantía social.

- Establecer un mínimo de seguridad de desempleo que garantice la subsistencia del trabajador o trabajadora y su familia, durante el tiempo que dure desempleado, a través de la creación de un seguro de desempleo que fuera financiado por el sector público y privado, de tal manera que hubiera una socialización del costo de desempleo.
- Desincentivar el comercio informal, a partir de la creación de más empleos en el sector industrial y de servicios, y establecer una política fiscal preferente hacia las micro, pequeñas y medianas empresas de reciente creación, para apoyar su consolidación.
- Respetar, proteger y garantizar el derecho a la autonomía, democracia y libertad sindical, que incluye el derecho de los trabajadores a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, el derecho de negociación colectiva y huelga.

Para esto es urgente:

- Levantar la reserva al artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en el marco de la Reforma Laboral, adecuar la legislación mexicana para que se observe a plenitud el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y la protección de los derechos de sindicación, ratificado por México en 1950.
- Crear un instituto con personalidad jurídica y patrimonio propios, con independencia y autonomía para llevar el registro de organizaciones sindicales, de sus contratos colectivos y sus estatutos.
- Legislar para que exista transparencia y rendición de cuentas de los recursos y activos de los sindicatos y del manejo de las cuotas.
- Establecer reglas claras que garanticen el ejercicio autónomo, democrático y representativo de las organizaciones sindicales, fundamentalmente en lo relativo al voto universal, libre, directo y secreto en la elección de las direcciones sindicales.
- Promover y facilitar la libre sindicalización de los no sindicalizados y penalizar las prácticas patronales que busquen impedir la sindicalización u otorgar preferencia a una opción sobre otra.

4. Defender y promover el derecho a la contratación colectiva legítima y el acceso a una justicia laboral imparcial, pronta y expedita:

- Penalizar a los patrones y sindicatos que pacten contratos colectivos de protección.
- Trasladar la impartición de justicia laboral a los poderes judiciales nacionales y locales.
- Establecer leyes contra la impunidad, que contemple medidas aplicables a las autoridades gubernamentales y a los particulares que la infrinjan o la apliquen en contra de los derechos humanos de los trabajadores.
- Derogar el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, así como todos los reglamentos de excepción, para garantizar la igualdad de derechos ante la ley y hacer realidad la plena igualdad de género en el mundo del trabajo.

- Modificar el apartado B del artículo 102 constitucional, para ampliar las atribuciones de las comisiones de derechos humanos a la protección de los Derechos Humanos Laborales.

5. Salvaguardar el derecho a la seguridad social, incluidos los derechos de Pensiones Jubilaciones y los servicios de salud para todos los trabajadores y trabajadoras:

- Revisar la reforma de 1997 a la ley del seguro social.
- Recuperar el planteamiento original que creó al sistema de seguridad social, su composición tripartita, y revisar las aportaciones de los trabajadores, de los patrones y del Estado.
- Volver al sistema de aportaciones solidarias para las pensiones y jubilaciones, considerar la caída del empleo formal, pues mientras menos cotizantes tenga el IMSS, y siga aumentando el deterioro de los salarios, menos recursos serán aportados; construir un sistema financieramente viable, transparente y respetuoso de los Derechos Humanos Laborales.

09. Jardines del Sol contra La Ciudadela: un caso emblemático del enfrentamiento entre vecinos y constructores

Por Ludger W. Kellner Skiba



09. Jardines del Sol contra La Ciudadela: un caso emblemático del enfrentamiento entre vecinos y constructores

Por Ludger W. Kellner Skiba

Jardines del Sol es una colonia ubicada en el municipio de Zapopan (Jalisco), que en su mayoría es habitacional; tiene aproximadamente mil 500 domicilios, es muy tranquila y su diseño urbano logra que el tráfico externo la rodee sin penetrarla. Por estas razones, el fraccionamiento ha podido mantener una alta calidad de vida, gracias también a los esfuerzos de sus vecinos, quienes aprecian su bienestar, el cual ha dado un alto valor inmobiliario a la zona.

En febrero de 2007, los vecinos de la colonia Jardines del Sol se enteraron a través de los medios de comunicación, de un proyecto de desarrollo habitacional y comercial en el terreno antes ocupado por la empresa “Motorola” y posteriormente por “On Semiconductor”. Desde 2005, los vecinos habían solicitado al Ayuntamiento de Zapopan la información correspondiente sobre posibles proyectos para este terreno, que durante más de 30 años de actividad industrial electrónica, había sido receptor de diversos residuos tóxicos. Estos hechos marcaron el inicio una lucha entre la asociación vecinal de Jardines del Sol y una constructora.

Meses más tarde hubo un acercamiento por parte de la constructora SSC Inmobiliaria, SA de CV, a fin de ofrecer una presentación preliminar del proyecto a la Mesa Directiva de la asociación vecinal Jardines del Sol. La pregunta era: ¿Qué es lo que propone la constructora para el terreno conocido como “la ex Motorola”, ubicado en el polígono de las avenidas Patria, Moctezuma y Labna, anexo a las colonias Jardines del Sol y Mirador del Sol en Zapopan? La respuesta: se trata de la construcción de una plaza comercial que incluye tres tiendas ancla, un complejo de cines y alrededor de 300 tiendas de diferentes tamaños, previendo unos tres mil 500 cajones de estacionamiento para la clientela. Además se proyecta la edificación de cinco torres de 25 pisos, con 105 departamentos cada una (525 departamentos), sobre un área de 2.5 hectáreas del total de 11 hectáreas del mismo terreno. En la presentación, los representantes de la constructora mencionaron que el proyecto “Ciudadela” ya contaba con todos los permisos y licencias para su realización, salvo un estudio de impacto vial y el permiso municipal de Parques y Jardines.

Al percatarse de la magnitud del proyecto y la obvia falta de algunos de los prerequisites señalados por la Ley Estatal de Desarrollo Urbano para la obtención de una licencia de edificación, la Mesa Directiva de Jardines del Sol decidió convocar a una asamblea general extraordinaria, incluyendo en su convocatoria a la colonia vecina Mirador del Sol, igualmente afectada por la obra propuesta. Además, los vecinos sabíamos que ese proyecto de urbanización no se había sometido a la consulta pública que señala el artículo 225 de la Ley estatal de Desarrollo Urbano, suficiente para sospechar de más irregularidades, por lo

que en asamblea general del 7 de marzo, en presencia de un notario público, pedimos a los representantes de la constructora que dieran una presentación del proyecto a los cerca de 500 asistentes; lo anterior para posteriormente llevar a cabo la consulta pública que no se había efectuado. El resultado de la consulta pública fue claro: la asamblea general rechazó el proyecto Ciudadela de manera unánime, lo cual fue asentado en la protocolización del evento por el notario número 21 de Zapopan.

Fue así como los vecinos de Jardines del Sol iniciaron una lucha organizada en varios frentes: un plantón permanente con pancartas, playeras e impresos con el mensaje “No al Proyecto Ciudadela” y volantes que distribuyeron a los transeúntes, en donde se informaban sus razones de inconformidad; se realizaron consultas legales con diversos abogados y organismos ciudadanos; y se hicieron gestiones ante el Ayuntamiento para obtener información relevante sobre el proyecto.

Durante el mes de marzo salió a la luz que el proyecto Ciudadela estaba violando los derechos de los vecinos en tres temas básicos:

1. Derecho del acceso a la información pública. Resultó que al solicitar la información del expediente Ciudadela, la autoridad municipal respondió el 10 de marzo de 2006, a través de un documento firmado por todos los integrantes del Comité de Clasificación de Información Pública del Ayuntamiento de Zapopan, que tal información estaba clasificada como “confidencial”, contraviniendo descaradamente la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. También violó la protección que otorga a los habitantes la Ley Estatal de Desarrollo Urbano; esta ley señala los requisitos que se deben cumplir antes de recibir una licencia de construcción para evitar afectaciones a la calidad de vida de quienes tengan que compartir su espacio vital con el proyecto. Los vecinos supieron, a través de declaraciones del Presidente Municipal, Juan Sánchez Aldana Ramírez, que el expediente no contaba con un estudio o dictamen de impacto ambiental, ni con un estudio hidrológico, no contaba con un Plan Parcial de Urbanización y tampoco se había convocado a una consulta pública, tal como lo marca la misma Ley.
3. El derecho a un medio ambiente sano. El mismo ingeniero Manuel de Jesús García Cervantes, quien expuso el proyecto de la Ciudadela ante la Asamblea General, explicó el riesgo ambiental que existe en el terreno donde se pretende hacer el desarrollo, por la posible contaminación causada a través 32 años de actividad industrial en donde se generaron un sinnúmero de residuos tóxicos; este ingeniero detalló que en el proceso de demolición de los edificios de las industrias anteriores, se habían encontrado materiales altamente tóxicos, “tan tóxicos que son mortales”. Días después recibimos información adicional de algunos ex trabajadores de estas empresas, quienes narraron a la Asamblea sobre los materiales radioactivos y otros tóxicos que habían usado en los procesos productivos.

Hasta entonces los vecinos de Jardines del Sol se dieron cuenta que estaban ante un gran abuso e identificaron que entre autoridades municipales, constructores y posiblemente autoridades estatales y federales, se habían confabulado para engañar a los ciudadanos, con el fin de favorecer a un proyecto de grandes inversiones, pero inviable en todos los aspectos. Quienes están detrás de todo este proyecto confían en el poder económico de persuasión de los inversionistas, a sabiendas de que hasta hoy no ha habido un sólo proyecto de inversión inmobiliario que algún juez haya desprotegido en favor del interés social y público.

Es evidente que las licencias de demolición, de edificación de la plaza comercial y de ampliación para las torres de departamentos, fueron obtenidas de forma secreta y lejos de toda información pública. Los funcionarios y empresarios involucrados, aún a pesar de que sabían que estaban violando todas las leyes aplicables y sin importarles en lo absoluto cualquier posible afectación para la población vecina, siguieron adelante con el proyecto, porque entre otras cosas sabían que el dueño de las licencias, Ricardo Covarrubias Valenzuela, ya había hecho un hábito su ilegal manera de abrirse camino con influencias políticas y económicas entre las autoridades municipales y estatales de Jalisco;¹ en contra parte, estos desarrolladores no tuvieron grandes remordimientos de conciencia por violar los derechos de los vecinos de Jardines del Sol.

A finales de marzo, los vecinos presentaron una denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en la que se argumentó una posible contaminación del terreno donde ya se había dado inicio a la construcción de la Ciudadela. El 30 de mayo, a consecuencia de esta acción, la PROFEPA procedió a suspender la obra, ya que un análisis de muestras del suelo arrojó resultados que daban cuenta de un exceso de concentraciones de talio, metal pesado y altamente tóxico. Sin embargo, 15 días después, la misma PROFEPA dio su autorización a que la constructora continuara con sus actividades y ordenó que se cercaran los 70 m² dentro de los cuales se había encontrado el metal tóxico y que se saneara esa sección del terreno. Durante los siguientes meses, la constructora llevó a cabo un procedimiento de remediación ambiental altamente irregular y solamente se concentró en los registros de talio ubicados en los mencionados 70 m², sin tomar en cuenta cualquier otro material tóxico en el terreno y sin extender su investigación a la extensión entera del predio. Cabe señalar que durante 2007 se extrajeron enormes cantidades de tierra, presuntamente contaminada, que se transportó en camiones abiertos, que generaban nubes de polvo posiblemente contaminado, a diferentes partes de la ciudad, entre otras, a un fraccionamiento en construcción ubicado cerca de Toluquilla, atrás de la planta MASECA, sin que a alguien le importara el reparto de la tierra contaminada.

Para el 25 de abril de 2007, los vecinos convocaron a una nueva asamblea general, a la cual asistieron cerca de 600 personas; es importante señalar que a esta asamblea se presentaron diversos funcionarios del Ayuntamiento, incluido el Presidente Municipal, Juan Sánchez

¹ En 2005, el mismo empresario realizó una obra parecida, la Plaza Pabellón, cerca del cruce de las avenidas Patria y Acueducto. Esta plaza se ubicó sobre una microcuenca de recarga protegida para los mantos acuíferos que abastecen una amplia parte de la población alrededor del Bosque de los Colomos, originando daños al medio ambiente que aún no se han cuantificado.

Aldana. El ambiente fue muy tenso y llegó un momento en que el Primer Edil se sintió arrinconado y se comprometió ante todos los presentes a suspender la obra, siempre y cuando los vecinos entregaran un documento de inconformidad como lo señala el artículo 169 de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, lo que se llevó a cabo al día siguiente de forma puntual.

A partir de ese día empezó la batalla legal de los vecinos. El mencionado documento tuvo que ser ampliado con ayuda de abogados, antes de que el Síndico del Ayuntamiento lo diera por recibido y registrado oficialmente, para que estuviera satisfactoriamente fundado. El Recurso Innominado 001/2007 fue entregado de forma adecuada, el cual cumple con las condiciones del artículo 169 de la Ley señalada, y obliga a la autoridad municipal a involucrarse como juzgador en la disputa entre los vecinos y los inversionistas.

Para el 26 de abril de 2007, los vecinos realizaron una manifestación automovilística, la cual consistió en integrar a 400 automóviles a la circulación en torno al predio en cuestión, comprobando de manera clara y contundente, que las condiciones viales no están dadas para un incremento vehicular de cinco mil autos, ni con un posible paso a desnivel, proyecto que también tendría muchos problemas, ya que la zona está infestada de plazas comerciales, tomando en cuenta que sobre avenida Patria, a dos cuerdas se encuentra la Plaza Gigante Tepeyac, hoy rebautizada como Plaza Soriana Tepeyac; de ahí cruzando diagonalmente la avenida Patria, está Plaza Cordilleras con varias tiendas ancla; de Moctezuma hacia el sur por Labna, a dos manzanas se encuentra Sam's Club y a un costado está una tienda Superama, sin olvidar que a menos de diez minutos de caminar por Moctezuma, se ubica Plaza del Sol, el centro comercial más grande de todo el estado de Jalisco. ¿Quién necesita otra plaza con lo mismo? Sólo aquellos quienes buscan grandes beneficios económicos, exprimiendo cada milímetro cuadrado de un terreno que no se presta para sus propósitos y que legalmente no debería permitirse llevarse a cabo.

Cabe mencionar que a finales de julio de 2007, el presidente de la Asociación Vecinal Jardines del Sol, Ludger Kellner, fue citado para presentarse en la Delegación Estatal de Migración, a fin de “desahogar un asunto migratorio”. Kellner es alemán de origen y tiene 32 años viviendo en México, en calidad de inmigrado. Los funcionarios de Migración le informaron de una denuncia anónima en contra de su persona por estar ocupando el puesto de presidente de la Asociación Vecinal Jardines del Sol, sin contar con un permiso de la autoridad federal, algo que no tiene fundamento toda vez que no recibe remuneración alguna por su labor altruista, además del hecho que la Ley General de Población exige que las denuncias deben llevar nombre, domicilio y nacionalidad del denunciante, prohibiendo de esta manera la admisión de denuncias anónimas. Fue evidente que el procedimiento al cual se sometió a Kellner estuvo plagado de irregularidades y que provenía de alguien con grandes influencias en el estado, quien tenía interés en lograr su deportación. Una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), tuvo como resultado la emisión de medidas cautelares al delegado, quien pronto se disculpó, no sin declarar que su personal había actuado “en estricto apego a la ley”, argumento que es una descarada mentira.

Mientras las gestiones legales se toparon con jueces tendenciosos, el Ayuntamiento de Zapopan avanzaba lentamente en el proceso jurídico iniciado a través del Recurso Innominado. Los vecinos entablaron varios juicios de amparo que uno tras otro se fueron congelando y siempre recibieron el mismo argumento por parte de los jueces: el constructor exhibe una licencia legal y válida, expedida por el ayuntamiento, por lo que no se puede suspender la obra, a menos que los vecinos la invaliden.

Hasta el 23 de noviembre de 2007 el Ayuntamiento resolvió el Recurso Innominado, procediendo a suspender la obra, en apego a derecho y justicia. En vez de 30 días, como lo señala la Ley estatal, tardaron más de seis meses para tomar la decisión, algo que obra en perjuicio de los vecinos; sin embargo, el retraso se debió parcialmente a la poca o nula cooperación que recibió el Ayuntamiento de otras dependencias municipales, intermunicipales, estatales y federales, las cuales fueron requeridas para entregar informes sin que ninguna se molestara en responder.

A finales de 2007 sucedieron hechos que demuestran la complicidad de los magistrados en el Tribunal de lo Administrativo del Estado (TAE), con los constructores: cuando el Ayuntamiento notificó a Ricardo Covarrubias de la suspensión de la obra, el constructor inició un juicio de amparo en los juzgados de distrito contra la decisión municipal. El Juez Primero, que había sido el más servil en las gestiones anteriores de Covarrubias, concedió la suspensión provisional al instante, pero su decisión fue revocada por el Tribunal Colegiado que representa a la Suprema Corte de la Nación en nuestro estado. Al mismo tiempo, el constructor inició un juicio de nulidad en el TAE, aduciendo letra por letra el mismo acto reclamado que en esencia es “todo lo actuado en el Recurso Innominado No. 001/2007 y su resolución emitida por el Ayuntamiento de Zapopan”. Según nuestro conocimiento, si dicho acto reclamado ya fue juzgado en un Tribunal Colegiado, no debe presentarse nuevamente a juicio en un tribunal estatal, que es de menor rango jerárquico, mucho menos, cuando se presentan los dos juicios de manera simultánea. El magistrado Horacio León Hernández de la primera sala del TAE recibió la demanda de nulidad el 22 de noviembre de 2007, sabiendo que la constructora estaba presentando el juicio de amparo en el juzgado de distrito paralelamente, por lo que guardó la demanda en el cajón de su escritorio, obviamente con la intención de quedar a la espera del resultado en el juzgado federal. Sólo después de ver que la resolución federal fue desfavorable a Covarrubias, quien consecuentemente inició los trámites de desistimiento de su juicio de amparo federal, Horacio León sacó la demanda de nulidad de su escritorio y la admitió en enero de 2008, para luego otorgarle a Covarrubias la suspensión provisional, resolución que tuvo como consecuencia que el Ayuntamiento de Zapopan se viera obligado a permitirle a la constructora para que siguiera con su obra.

Nuestras investigaciones nos llevaron a descubrir a principios de 2008, que el terreno en cuestión fue vendido varias veces desde que “Motorola” lo dejó a “On Semiconductor” en 1999, cada vez con una cláusula de contingencia ambiental, por lo que obtuvimos copias de cada acto de compra – venta, hasta llegar a los dueños actuales del predio. Resulta que en 2003, los entonces dueños del terreno, la Universidad del Valle de México (UVM), contrataron a

una empresa para rastrear posibles evidencias de contaminación; el resultado del estudio fue claro: el terreno estaba contaminado. Por ello, la UVM decidió venderlo en 2004, y en las escrituras del nuevo dueño, una empresa de nombre CICTUVAM, se insertó una cláusula que dice textualmente “la parte compradora reconoce que el terreno se encuentra contaminado como se desprende del documento elaborado por Consultores en Tecnología Ecológica, S.A. de CV, presentado en dos fases en las fechas”. En el mismo documento el comprador se comprometió a sanear el terreno, pero dos años más tarde lo vendió al Deutsche Bank, y en las escrituras de esa última venta no se mencionó la contaminación del terreno. Las leyes federales prohíben la venta de un predio contaminado sin la autorización expresa de la SEMARNAT, por el riesgo que pueda representar al ambiente y a los habitantes, mismas que evidentemente fueron violadas en las referidas transacciones inmobiliarias.

No hace falta dar más detalles para concluir que los vecinos de Jardines del Sol viven en una situación de discriminación social, donde la inversión y el interés económico de unos pocos marcan la pauta para las decisiones discrecionales y arbitrarias que toman las autoridades municipales, en contubernio con jueces, magistrados e inversionistas, quienes proclaman que la inversión es la solución a todos los problemas de desarrollo de nuestro estado. Según sus argumentos oficiales, el desarrollo generará empleos, lo cual tendrá beneficios para la sociedad y una mayor prosperidad. En Jardines del Sol sabemos que el desarrollo de la Ciudadela no es sustentable, más bien causaría un desequilibrio económico, social, vial y ambiental. Lo peor de todo es que no existe voluntad de aplicar las leyes que se han diseñado para proteger los intereses de la sociedad. No importa cuáles sean los argumentos de los vecinos para defender su calidad de vida, su salud y sus derechos: la impartición de justicia, que favorece a unos pocos, es producto del interés particular y se reduce a un simple acto de compra – venta.

10. Evaluación sobre el proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo



10. Evaluación sobre el proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007

Por el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo

La historia reciente de las últimas tres décadas, refleja que siempre ha existido un legítimo interés ciudadano por la defensa de los derechos humanos ejercido a través de las organizaciones de la sociedad civil, cuyo nacimiento se origina en muchos de los casos por un contexto de conflictividad social con el gobierno o por su propia incapacidad; un buen ejemplo de ello es lo ocurrido en las explosiones del 22 de abril de 1992.¹

La aparición en 1993 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco (CEDHJ), debido a la reforma del artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretendía establecer de acuerdo a la Comisión redactora de la iniciativa de ley “un régimen jurídico ejemplar que garantizara la protección y salvaguarda de los derechos humanos de sus habitantes, pues en dicha defensa está en juego la condición humana”,² sin embargo la forma en que se integró con ex funcionarios del Poder Judicial Federal y Estatal, así como la propia “defensa” que realizaba desde una visión jurídica ajena al derecho internacional de los derechos humanos, aunado al procedimiento de elección del propio presidente de la CEDHJ nombrado por el Congreso mediante una terna propuesta por el Gobernador del Estado, propició desde sus inicios serios cuestionamientos del organismo por parte de la sociedad civil.

Algunos especialistas en derechos humanos mencionan que el modelo del *ombudsman* en México está agotado y no obedece a los principios que le dieron origen porque su funcionamiento muchas de las veces carece de autonomía y su operación en mayor medida se asimila a la de los tribunales; otros, reafirman la necesidad de su existencia basados más en el trabajo realizado por personas que han hecho de la figura, una defensoría efectiva de los derechos humanos con trascendencia internacional en alianza con las organizaciones de la sociedad civil.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, emitió en el Diagnóstico sobre la materia publicado en 2003, una recomendación de alcance general relacionada con el sistema *Ombudsman*; sugirió la incorporación en los procedimientos constitucionales de designación de servidores públicos “mecanismos de transparencia que permitan a la sociedad aportar oportunamente a los órganos decisorios

¹ Para mayor información consultar el artículo: “Apuntes para la construcción de una historia del trabajo de las OSC de Jalisco en favor de la defensa de los Derechos Humanos”. www.cepad.org.mx/pdf/derechos_humanos.pdf (Agosto, 2007).

² Macías Medina, Francisco y Peralta Varela, Carlos. “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006”. Cepad, México. P. 68.

elementos de juicio respecto de la idoneidad de las personas propuestas”,³ aspecto que se discute profundamente en la “Evaluación sobre el proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007”, ya que la naturaleza propia de éstas instituciones es la defensa de la sociedad y la participación de la misma.

Sobre el tema, en las recomendaciones específicas realizadas por el Cepad en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*, resaltamos la importancia de “realizar las acciones necesarias tendientes a constituir al Ombudsman como una institución defensora del pueblo y no como un órgano de autoridad”.

El presente ejercicio de evaluación, busca concretar acciones para una concreta rendición de cuentas de aquellos actores que tienen la delicada función de garantizar la efectividad, autonomía e independencia de los organismos autónomos como la CEDHJ, y por otra parte informar a la sociedad los niveles de desempeño, así como calidad de trabajo de los mismos, con el fin de que cuenten con mayores elementos de información y de exigencia del cumplimiento de los actos y tareas que se les encomiendan.

Ambos aspectos, ligados a las propuestas para que lo ocurrido no vuelva a repetirse, se dirigen a la mejora, fortalecimiento, crítica y diálogo constructivo que permita fortalecer una defensa de calidad de los derechos humanos desde el ámbito público.

El documento contiene un análisis sobre la convocatoria desde la perspectiva jurídica, que nos permite apreciar la discusión desde los vacíos existentes y la forma en que fueron superados en la práctica por los involucrados. El estándar de elección del Ombudsman permitirá al lector advertir la importancia de dicha figura y por tanto de un presidente que la ejerza con toda independencia, autonomía y transparencia.

Asimismo, se desarrolló un análisis puntual sobre la trayectoria de los aspirantes ante las deficiencias mostradas en el procedimiento de elección por parte del Congreso del Estado, con el fin de conocer con más elementos de juicio a los participantes.

Por último, encontraremos el detalle sobre la observación realizada a través de los medios de comunicación, de los actores, instituciones y organizaciones, así como una cronología que permita la ubicación en contexto de lo acontecido.

Parte importante del documento son las conclusiones pensadas a manera de propuesta, para generar un debate amplio entre los actores que permita la mejora de éste tipo de procedimientos que deben involucrar la participación ciudadana.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México”. México, 2003, P. VII.

La visión jurídica. Un análisis de la Convocatoria.

Por Francisco Macías Medina

1. Hacemos referencia a la iniciativa con carácter de Acuerdo Legislativo, aprobada por el Pleno del H. Congreso del Estado, mediante el cual se aprobó la convocatoria para la elección del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

De acuerdo al artículo 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Comisión Estatal de derechos Humanos es un órgano creado para la preservación de los derechos humanos, dotada de plena autonomía y fundamentalmente de participación ciudadana, aspecto que la hace diferente de otros órganos del Estado creados bajo una idea clásica de división de poderes.

Al referirnos a la participación ciudadana, hablamos en un sentido práctico de aquellos mecanismos que ofrece la democracia para que la población tenga acceso e intervenga en las decisiones de gobierno sin propiamente ser parte del mismo, es importante resaltar lo anterior porque es precisamente en donde existe el contraste con otras instituciones más relacionadas con las estructuras clásicas.

Participar implica tomar parte, “convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa ‘compartir algo’ con alguien o, por lo menos hacer saber a otros alguna noticia”.⁴

Participación y representación son conceptos que se encuentran como telón de fondo en el presente análisis, ya que el segundo le otorga validez al primero por la percepción de ineficacia de algunos representantes formales del gobierno como verdaderos receptores de las necesidades sociales, sin embargo, ambos se encuentran entrelazados en sus orígenes, de tal manera que la inclusión del concepto de participación ciudadana en una institución como la del *Ombudsman*, implica la realización de intercambios y relaciones, entre sociedad-representantes, que a final de cuentas dan vida a la democracia.

2. La necesidad de la elección fue expresada en los antecedentes del acuerdo legislativo con el que se aprobó la convocatoria para elegir al presidente, en el que se indicó que mediante acuerdo económico 679/02 del 2 de agosto de 2002, fue electo Carlos Manuel Barba García como presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos por un período de cinco años, por lo que resultaba procedente emitir la convocatoria respectiva.

La propia Constitución local, indica que para la elección deben satisfacerse los requisitos y observaciones al procedimiento que determine la propia ley.

⁴ Merino Mauricio, “La Participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Núm. 4, Cuarta Edición, México 2001. P. 9.

Los artículos 35 fracción XII de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, otorgan facultades al Poder Legislativo para realizar el procedimiento de elección a través de la Comisión de Derechos Humanos y propiamente la designación por parte del Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, señala en su artículo 22 que el Presidente es designado para “promover y garantizar los derechos humanos de cualquier persona que se encuentre en el Estado”, en el numeral siguiente se establece el procedimiento de elección que consiste en dos fases: la primera cuando el Congreso del Estado expide una convocatoria pública dirigida a los organismos sociales, colegios de profesionistas, universidades y a la sociedad en general, con el fin de recibir propuestas de aspirantes. La segunda, consiste propiamente en el nombramiento del candidato por una mayoría calificada del Poder Legislativo.

En la legislación sobre la CEDHJ de 1993, actualmente abrogada, se contemplaba que el Presidente era electo por el Congreso de entre una terna de candidatos propuestos por el Gobernador, no obstante que prevalecía como principio el de ser un organismo de participación ciudadana.

Respecto a los requisitos, uno de los más relevantes es el descrito en el numeral 11, fracción VI de la ley antes referida, que indica como condicionante contar con título de abogado o licenciado en derecho o carrera afín, “con conocimientos suficientes en materia de derechos humanos y del sistema jurídico normativo vigente en el Estado de Jalisco”.

El procedimiento se especifica aún más con lo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al señalar en el artículo 52 los requisitos mínimos de la convocatoria, citamos por su importancia solamente los encontrados en el número 1, incisos b y f: “b) Los requisitos de elegibilidad para el desempeño del cargo, conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso;” y “f) Procedimiento a seguir en caso de no realizarse la elección de los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en los plazos señalados, así como en el caso de que los candidatos propuestos no alcancen la votación requerida”.

En el apartado 2, se indica: “La Comisión de derechos humanos del Congreso del Estado deberá realizar el estudio de los expedientes y determinar si los candidatos cumplen con los requisitos de ley, ésta Comisión puede, en todo caso invitar a los candidatos, en igualdad de condiciones, para que presenten personalmente sus planes de trabajo, aclaren o incrementen la información proporcionada o alleguen otros elementos que se consideren trascendentes para el procedimiento de elección.⁵ Sustanciado este procedimiento, la comisión presenta a la Asamblea, el dictamen que contenga la lista de candidatos de forma objetiva cumplen con los requisitos de elegibilidad”.

⁵ El subrayado no corresponde al texto original.

Un aspecto importante detectado durante el presente análisis, es que en el acuerdo legislativo 140 mediante el cual se aprueba la publicación de la convocatoria para la elección, se describe un añadido diferente respecto de los requisitos de elegibilidad que aparecen en el texto vigente del artículo 52, apartado 1, inciso b del Reglamento antes descrito, se agrega la “obligación de acreditar experiencia y conocimientos en derechos humanos, mediante las evaluaciones que determine el Congreso del Estado”, aspecto que sobresale por no existir en la legislación vigente de acuerdo a la información pública a la que se tuvo acceso, sin embargo, al ser parte del documento, debió considerarse como una obligación para el propio Congreso el crear las condiciones para que se llevara a cabo lo anterior.

3. En la convocatoria publicada por única vez el 7 de junio de 2007 en los diarios de mayor circulación local, se aprecia dentro de la base segunda que se refiere a los requisitos para ser electo, la obligación de los candidatos de anexar todos los documentos que acreditaran su experiencia “relacionada con la protección o conocimiento en la materia de los Derechos Humanos”, sin exigir propuestas o planes de trabajo concretos con relación a la actividad institucional de la CEDHJ, ni señalar algún mecanismo de evaluación específico.

Es decir, se omitió invitar a los aspirantes para que personalmente presentaran sus propuestas o ampliaran la información proporcionada, aspecto que si bien es cierto es visible en el Reglamento del Poder Legislativo como optativo, ni en el acuerdo legislativo, ni en la discusión en el seno de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos se advierte una razón objetiva para evitar dicho ejercicio, que indudablemente hubiera proporcionado mayores elementos para elegir al mejor candidato; lo mismo puede decirse del mecanismo de evaluación antes referido.

El otro aspecto importante de subrayar, es que la información relacionada o derivada del procedimiento de elección con excepción de la lista de candidatos inscritos se declaró reservada hasta concluir el mismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 8, 22 y 23, fracción III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado Jalisco. Es decir, el Congreso del Estado consideró el proceso de elección como un simple trámite administrativo “que por el estado procedimental que guarda, se requiere mantenerlo en reserva hasta la finalización del mismo”,⁶ dicho de otra manera, se optó por restringir los propios principios de la transparencia como lo son: máxima revelación, divulgación oportuna y veraz de la información, ámbito limitado de excepciones legales para el otorgamiento de información y apertura de los órganos públicos.

Lo que no se especifica en el acuerdo legislativo, es que la mencionada reserva sólo tiene justificación para denegar la información, cuando con la revelación de la misma pudiera afectarse el interés público de la ley o causar un daño o perjuicio mayor que éste, lo anterior de acuerdo al artículo 27 de la ley antes referida.

Al respecto el propio Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado, en sus “Criterios sobre la forma en que se debe clasificar la información”,⁷ señala los deberes

⁶ Art. 23 fracción III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco.

⁷ Consultable en: www.itei.org.mx/v2/documentos/criterios/criterio_formade_clasificar.pdf

jurídicos que el sujeto obligado debe justificar para su negativa de información: “además de señalar en su dictamen que el supuesto se encuentra dentro de lo señalado por alguna de las fracciones del artículo 23 de la ley en la materia, también se deberá de señalar y acreditar con algún hecho tangible que la información atente efectivamente contra el interés público protegido en la ley y finalmente cual es el daño público que se produce con la revelación de la información, que sea superior al beneficio de conocer la información”.

Aspectos que expresamente no se transparentaron para ser sujetos a un debate más amplio para conocer la concepción de interés público de los legisladores, porque de manera contradictoria lo que más reclamó la sociedad civil durante todo el proceso de elección fue su legítimo interés para conocer la información.

Como datos adicionales a lo antes señalado, el propio ITEI presentó el 11 de julio del año en curso, una denuncia penal en contra de personal del H. Congreso del Estado por incumplir sus obligaciones de transparencia en una de sus resoluciones del Consejo, estudiada a través de un recurso de revisión.

En la primera evaluación que hiciera el propio organismo a la página de internet del Congreso del Estado para medir su grado de cumplimiento como sujeto obligado, la calificación fue de 62.86 de nivel de transparencia.

Esbozo de reforma del proceso de elección del Presidente de la CEDHJ

Independencia

- Reformar el procedimiento de elección para que ofrezca todas las garantías necesarias que permita una mayor participación de la sociedad civil en el proceso, como establecer foros de presentación de propuestas o temáticos, además de un panel de expertos con autonomía y conocimientos suficientes para proporcionar una opinión técnica del proceso, los aspirantes y sus propuestas a los diputados responsables de dicha tarea.
- Establecer expresamente en la ley y por tanto en la convocatoria, los mecanismos de evaluación a los que se sujetarán los aspirantes tanto de su trayectoria como de la viabilidad de sus propuestas.
- Verificar que las organizaciones civiles, ciudadanas, gremiales y de profesionistas, así como las universidades realicen trabajo serio y comprometido en la defensa de los derechos humanos para proponer a los aspirantes.

Experiencia

- Establecer como parte del procedimiento una evaluación técnica de la experiencia de los aspirantes en materia de derechos humanos; para ello es necesario que se haga explícito en los currículos el trabajo personal realizado en organismos públicos o privados en defensa de los derechos humanos, publicaciones de trabajos, elaboración de propuestas legislativas individuales o colectivas, impartición de conferencias, clases o cursos, entre otros.

- Agregar a las disposiciones de la Ley y Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo la evaluación del trabajo realizado por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, como parte de la trayectoria y conocimiento en materia de derechos humanos para poder de nueva cuenta aspirar al cargo, en la que debe incluirse los siguientes aspectos:
 - a. Calidad en la atención brindada a las quejas
 - b. Calidad de las recomendaciones
 - c. Nivel de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones
 - d. Ejercicio de las facultades que le otorga la ley
 - e. Prudencia y oportunidad de los llamados a las autoridades para exhortarlos al respeto a los derechos humanos
 - f. Señalamiento y puesta a la luz de los principales problemas de derechos humanos en el estado
 - g. Colaboración con la sociedad civil para enfrentar las violaciones de derechos humanos
 - h. Propuestas de modificaciones y cambios legislativos y administrativos
 - i. Logros en la prevención de violaciones a los derechos humanos
 - j. Rendición de cuentas, y
 - k. Acceso a la información y transparencia.

Propuesta de un estándar de elección de Ombudsman para Jalisco

Por: Gerardo Moya García y Francisco Macías Medina

El presente artículo, es el resultado del trabajo de estudio y propuesta que caracteriza al Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad). Previo a la elección del actual Ombudsman, y con el objeto de presentar un estándar de elección, basado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el Cepad, nos dimos a la tarea de hacer su distribución a los líderes parlamentarios de los tres principales partidos representados en el Congreso, así como de cada uno de los miembros de la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, directos encargados de llevar a cabo los dictámenes individualizados de los y las aspirantes al cargo. Esta fue nuestra participación propositiva en el proceso de elección de Ombudsman en Jalisco, la que con tristeza asumimos, no fue tomada en cuenta.

De cara a la elección de ombudsman en el estado de Jalisco, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), se ha hecho la pregunta de qué tipo de ombudsman requiere y queremos para Jalisco, en la coyuntura de un estado en el que por citar un ejemplo, las quejas presentadas por tortura en el organismo, se han incrementado en más de 1000% tan solo en el sexenio anterior.

Siendo el sistema de ombudsman más grande en el mundo, en México debería existir un índice mucho más bajo de violaciones de derechos humanos, y no mostrar los graves problemas que nos representan en el extranjero con casos como Ciudad Juárez, Oaxaca, Atenco, Cumbre de presidentes en Guadalajara por citar algunos recientes, sin olvidar los lastres históricos, como la guerra sucia, y matanzas como la de Acteal. Ello nos da la pauta de un desmedido abuso de poder por parte de las autoridades, pero también nos muestra la inoperancia de un sistema ombudsman, que no ha podido siquiera frenar esta hecatombe en contra de la dignidad humana, en un país que pretende denominarse desarrollado y fundado en un Estado de Derecho.

Es impensable asimismo, que dicho sistema, no tenga reglas uniformes con relación a la elección de quienes dirigirán los organismos. Cada cual tiene sus requisitos, unos alejados de un parámetro de autonomía frente al poder ejecutivo de la entidad federativa que los arroja, y otros un poco más cercano. Sin embargo, los requisitos legales que se establecen en los distintos ordenamientos para el arribo de titulares a los organismos con amplia calidad moral, trayectoria en materia de derechos humanos, y anuencia de aquellos organismos que trabajan por dicha causa en la entidad, no parecen ser candados lo suficientemente eficientes para que en los hechos, ocurra de tal manera.

Baste recordar el hecho de que la ratificación de José Luis Soberanes como Ombudsman nacional, se vio acompañada por una fuerte oposición de organizaciones no gubernamentales con trabajo en derechos humanos, que evaluaron que su gestión no había representado una verdadera defensa del ser humano y que por ello no resultaba la persona idónea para repetir en el cargo.

La sociedad civil, está dotada de plena potestad para influir en el proceso de elección y decir qué perfil de ombudsman requiere, precisamente por ser ésta quien le da legitimidad y fuerza moral, y por ser la Comisión un organismo de participación ciudadana, como lo advierte el artículo 3 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

La ciudadanía debe ser percibida por el Ombudsman como una aliada en la labor de la defensa de los derechos en el estado, y no como enemiga que intenta desestabilizar al organismo y perseguir intereses propios ajenos al mismo.

Resulta un tanto ilógico, que los titulares de éstos organismos públicos, ejerzan tanta influencia para el buen, mal o mediocre desempeño de los mismos. Esto nos lleva a pensar que no existen aún los mecanismos institucionales internos, para que el trabajo y logros de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, puedan rendir frutos por sí mismos, con o sin el apoyo que le imprima su titular.

Ante este adverso panorama, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), intenta apostar por un titular que cuente con características más allá de las que la propia Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco refiere en su artículo 25 que a la letra dice:

Artículo 25. El Presidente de la Comisión deberá reunir los siguientes requisitos:

- I.** Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II.** Ser originario del Estado o haber residido en él durante los últimos cinco años;
- III.** No haber desempeñado cargo dentro de la administración pública federal, estatal o municipal durante los dos últimos años anteriores al día de la designación;
- IV.** Tener cuando menos treinta y cinco años de edad al día de su nombramiento;
- V.** No haber sido sentenciado por delito intencional, ni haber resultado responsable por violaciones a los derechos humanos en alguna de las recomendaciones emitidas por un organismo público de defensa y protección de los derechos humanos;
- VI.** Tener título preferentemente de abogado o licenciado en derecho, o en su caso de carrera afín con conocimientos suficientes en materia de derechos humanos y del sistema jurídico normativo vigente en el Estado de Jalisco;
- VII.** Gozar de buena reputación entre la ciudadanía por su reconocida probidad, honestidad y capacidad, y
- VIII.** No haber sido sentenciado por delito intencional

Al efecto, “Fundar, Centro de Investigación y Análisis AC”, organización de carácter nacional dedicada a la investigación, capacitación y difusión de temas relacionados con la democracia y la participación ciudadana, se dio a la tarea de analizar los requisitos que para el caso del Ombudsman nacional, refiere el artículo 9 de la Ley de dicho organismo.⁸

Advierten en dicho análisis, que la legitimidad del Ombudsman, se deriva primordialmente de su autonomía frente al Ejecutivo, y que la fuerza moral fruto de dicha legitimidad, le permite prescindir del poder coercitivo para hacer cumplir sus resoluciones. En razón de ello,

⁸ Análisis del perfil requerido para el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Documento de Trabajo. Sandra Serrano. Edición Juan Salgado. Septiembre 2004. www.fundar.org.mx

el ombudsman, como persona, debe estar dotado de cualidades que lo distingan como alguien independiente e imparcial de cualquier poder, ya sea político, económico o de cualquier otro tipo.⁹

Manifiestan asimismo, que la autonomía de un Organismo Público de Derechos Humanos (OPDH) y la independencia de su titular forman un binomio indisoluble y absolutamente necesario para garantizar la imparcialidad de sus resoluciones. “Sin autonomía, el Organismo puede quedar supeditado a los designios de aquella autoridad a la que se encuentre vinculado; mientras que sin independencia, su presidente siempre estará dispuesto a rendirse frente a los poderes a los que sirva y de manera irremediable dejará la defensa de los derechos humanos atada a intereses ajenos.”¹⁰

En cuanto a la independencia, la fracción III del citado artículo 25 de la Ley de la CEDHJ, trata de asegurar que el futuro presidente de la misma, no tenga vínculos directos con la administración pública, con el fin de garantizar su independencia efectiva; no obstante, dicha fracción no precisa su participación en partidos políticos. Al efecto, Fundar especifica que antes de aceptar como candidato a un miembro de algún partido político, es indispensable que la comisión de congresistas que analice su currículum, sea auxiliada por la sociedad civil, y se aseguren que su inclinación partidista no afectará el desempeño de su encargo. Sin embargo, preferentemente, los miembros activos de los partidos políticos no deberían ser candidatos para ocupar el cargo de Ombudsman.¹¹

Lo mismo puede decirse en cuanto a no haber desempeñado cargo dentro de la administración pública federal, estatal o municipal durante los dos últimos años anteriores al día de la designación, ya que ello no garantiza de por sí, que los candidatos no mantengan estrechas relaciones con el poder público, lo que limitaría sus actividades como Ombudsman.

Los Principios de París establecen tres elementos básicos para garantizar la independencia de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos: la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus miembros; la autonomía presupuestaria y patrimonio propio, y la estabilidad en el mandato de sus miembros.¹² En cuanto a la participación de la sociedad civil, los Principios de París establecen que la composición de la institución del ombudsman y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.

⁹ Ibíd. Pp 2 - 3.

¹⁰ Ibíd. P. 5.

¹¹ Ibíd. P. 5.

¹² Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), octubre de 1991, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (resolución A/RES/48/143).

El análisis de Fundar, continúa diciendo que al contar con el apoyo de los principales grupos de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, el nuevo ombudsman tendrá siempre la posibilidad de saber lo que verdaderamente esta sucediendo en su ámbito territorial con las violaciones de derechos humanos, ya que la sociedad civil conoce de primera mano los problemas y también está fuertemente comprometida a ver resueltos los conflictos que encuentra.¹³

Por ello, en su elección, el Congreso tiene que asegurarse que efectivamente la mayoría de los intereses de la sociedad civil se encuentran representados por la persona propuesta. Aclara que no se trata de que obtenga el cargo aquél candidato que reúna al mayor número de ONG, sino que se debe verificar que los grupos que apoyan a una determinada persona sean aquellos que trabajan de manera seria y comprometida por la defensa de los derechos humanos.¹⁴

En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el artículo 10 de su Ley establece la obligación para la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República de “realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos” para que con base en dicha auscultación se forme la terna de los candidatos a ocupar el cargo de presidente de la CNDH. En resumen, dice Fundar, “el ombudsman debe ser una persona que por sí misma garantice la independencia de la institución que pretende presidir y que al mismo tiempo sea un símbolo de unión entre los diferentes sectores de la sociedad civil”.¹⁵

En cuanto a la experiencia en materia de derechos humanos, reflejada en la fracción VI del citado artículo 25 de la Ley de la CEDHJ, el ombudsman debe ser reconocido no tanto por sus conocimientos, sino por su dedicación en la defensa y promoción de los derechos humanos, avalado esto por las organizaciones que participen en el proceso de auscultación de los candidatos.

Fundar, refiere que dicha experiencia puede ser constatada por diferentes vías:¹⁶

- a) Trabajo personal realizado en organismos públicos o privados defensores de derechos humanos;
- b) trabajo de defensa de derechos humanos realizado en forma independiente de cualquier organismo;
- c) publicaciones de trabajos propios sobre materias de derechos humanos (libros, revistas, artículos);

¹³ Análisis del perfil requerido para el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Documento de Trabajo. Sandra Serrano. Edición Juan Salgado. Septiembre 2004. P. 6. <http://www.fundar.org.mx>

¹⁴ *Ibíd.* P 6.

¹⁵ *Ibíd.* P 7.

¹⁶ *Ibíd.* P.7

- d) elaboración, en forma individual o colectiva, de propuestas legislativas tendientes a mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país; e
- e) impartición de conferencias, clases y cursos en materia de derechos humanos.

Esta característica esencial en el perfil de un ombudsman se encuentra íntimamente ligada con la labor que va a desempeñar, sin embargo un defensor de los derechos humanos no sólo debe estar enterado de los problemas específicos que enfrentará como presidente de un organismo público, sino que también debe conocer los medios y las formas para tratar con las autoridades violadoras de los derechos y estar sensibilizado con el sufrimiento de las víctimas.

La buena reputación, a que se refiere la fracción VII del artículo 25 de la Ley de la CEDHJ, es un elemento, que varía según el contexto sociocultural de cada grupo social, sin embargo, manifiesta Fundar en su análisis, que se puede considerar de manera objetiva que aquella persona que por sí misma garantice la independencia de la presidencia de un organismo público autónomo—en el sentido en que se ha apuntado anteriormente— y que además tenga una experiencia reconocida en la defensa de los derechos humanos es, seguramente, considerada por la mayoría de los sectores sociales como una persona honesta con buena reputación.¹⁷

Continúa diciendo, que se pueden agregar otras características como el no ser influenciable por razones de conveniencia personal; que sus opiniones en materia de derechos humanos sean arraigadas y no dependan de las circunstancias, y que la comunidad lo considere una persona capaz, preparada y con un alto nivel profesional.

Estos últimos requisitos son ciertamente verificables en la medida que se realice un análisis de la trayectoria de los candidatos, no es un momento o una acción la que debe determinar la elección, sino los hechos realizados a lo largo de toda una vida. Es por esta misma razón, que se estima requisito haber cumplido treinta y cinco años al día de la elección.

En materia de reelección, Fundar advierte que además de considerar que otros candidatos no cubran de mejor manera el perfil al que se ha hecho referencia, se deberá analizar irremediablemente la gestión del ombudsman en funciones para integrarlo nuevamente en una terna. De forma sucinta se mencionan algunos aspectos: ¹⁸

- a) Calidad en la atención brindada a las quejas
- b) Calidad de las recomendaciones
- c) Nivel de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones
- d) Ejercicio de las facultades que le otorga la ley
- e) Prudencia y oportunidad de los llamados a las autoridades para exhortarlos al respeto a los derechos humanos
- f) Señalamiento y puesta a la luz de los principales problemas de derechos humanos en el estado

¹⁷ Ibid. P.7

¹⁸ Ibid. P.8

- g) Colaboración con la sociedad civil para enfrentar las violaciones de derechos humanos
- h) Propuestas de modificaciones y cambios legislativos y administrativos
- i) Logros en la prevención de violaciones a los derechos humanos
- j) Rendición de cuentas, y
- k) Acceso a la información y transparencia.

La figura de ombudsman tendrá sobre sí toda la carga de asegurar el respeto a los derechos humanos en un estado, que está fundado en ellos, por esto su perfil debe cumplir tan altos requerimientos como los aquí expuestos.

En cuanto al papel del Congreso del Estado en la elección del Ombudsman estatal, se advierte que desde la creación del sistema público de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, uno de los principales retos en el caso de la elección del Ombudsman nacional fue adquirir autonomía e independencia frente al Poder Ejecutivo, años más tarde vendría la reforma al artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que posibilitaría a través del Senado de la República clarificar el procedimiento, aspecto que permitió reformas a la normatividad estatal para dar cabida a lo anterior.

El artículo 79 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado concede atribuciones a la Comisión legislativa de Derechos Humanos para analizar la normatividad aplicable para la difusión, protección, defensa y conservación de los derechos humanos y en lo específico para la integración y funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El propio artículo 23 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, contempla el procedimiento para la elección del Presidente de dicha Comisión Estatal en el que resalta que los candidatos propuestos tienen que surgir de los diferentes sectores y organismos sociales de los cuales deberá hacerse la designación.

Los citados Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos denominados como *Principios de París*, establecen los aspectos de composición y garantía tanto de independencia como de pluralismo de dichas instituciones, entre ellos la cooperación efectiva con diversos actores, entre los que se encuentra por su vital importancia el Parlamento.

De lo anterior se concluye que la intervención del Poder Legislativo en una decisión tan trascendente, abre la posibilidad de que la ciudadanía mejore su percepción y confianza en sus representantes al mismo tiempo que se reafirma su génesis como entidad soberana.

Debe tomarse en cuenta que la creación del sistema de protección al que nos hemos referido ha sido considerada como un parteaguas en la protección de los derechos humanos en nuestro país, el cual ha contribuido a la toma de conciencia y combate a la impunidad, pero que

indudablemente debe ser robustecido desde su proceso de selección.¹⁹ En razón de todo lo anterior, en el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), nos hemos dado a la tarea de proponer los criterios que deberán tomarse en cuenta para la elección del próximo Ombudsman por parte de la Comisión de Derechos Humanos del H. Congreso del Estado y con posterioridad por el Pleno del mismo.

Criterios sugeridos a tomarse en cuenta para la elección del presidente de la CEDHJ

Verificación de su amplia calidad moral.

Asegurar la participación de la sociedad civil en la elección.

Verificación de su independencia e imparcialidad frente a cualquier poder, ya sea político, económico o de cualquier otro tipo.

Verificación de sus conocimientos respecto del derecho internacional de los derechos humanos.

Verificación de su dedicación en la defensa y promoción de los derechos humanos avalado esto por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la causa de los derechos humanos en la entidad. , a partir de un análisis de la trayectoria personal de los candidatos.

En materia de reelección, analizar irremediamente la gestión del ombudsman en funciones para integrarlo nuevamente en una terna, en aspectos tales como:

- a) Calidad en la atención brindada a las quejas
- b) Calidad de las recomendaciones
- c) Nivel de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones
- d) Ejercicio de las facultades que le otorga la ley
- e) Prudencia y oportunidad de los llamados a las autoridades para exhortarlos al respeto a los derechos humanos
- f) Señalamiento y puesta a la luz de los principales problemas de derechos humanos en el estado
- g) Colaboración con la sociedad civil para enfrentar las violaciones de derechos humanos
- h) Propuestas de modificaciones y cambios legislativos y administrativos
- i) Logros en la prevención de violaciones de derechos humanos
- j) Rendición de cuentas, y
- k) Acceso a la información y transparencia.

¹⁹ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, México 2003. P. 7.

Análisis del perfil de los candidatos a Ombudsman en Jalisco 2007

Por Gerardo Moya García

El presente análisis, se basa en los documentos solicitados por el Cepad, y expedidos por el Congreso del Estado, en los términos de la “Ley de transparencia e información pública del Estado de Jalisco” consistentes en: los expedientes de cada uno de los y las candidatas a ejercer el cargo, así como del dictamen individualizado de los mismos por parte de la comisión legislativa de Derechos Humanos.

Una vez analizados los dictámenes individualizados, en los que constan los requisitos de ley para ser incluidos en la lista de los candidatos a presidir la CEDHJ, se cotejaron con cada uno de los expedientes bajo los rubros de: “Nombre”, “Título”, “Trayectoria Académica” y “Experiencia en Derechos Humanos”, los que se incluyeron en el cuadro que se advierte a continuación. Asimismo, se evidencia en el segundo cuadro, el número total de propuestas para ejercer el cargo, que cada uno de los y las candidatas recibieron, de forma desglosada por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); Personas Físicas; Colegios, asociaciones o barras de abogados; Universidades, instituciones educativas o académicos, y todas las demás que no caben en estos rubros.

Esta información en datos duros, nos permite formular una valoración de los y las candidatas con relación a aquellos requisitos que este organismo afirma deben reunir, de conformidad con los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos en la materia, mismo que se encuentra analizado con mayor detenimiento en el artículo “Propuesta de un estándar de elección de Ombudsman para Jalisco”.²⁰

Por lo que ve al primer candidato, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, cabe destacar lo siguiente: Su experiencia en derechos humanos, se reduce a la impartición de tres conferencias sobre derechos humanos en congresos, foros y asambleas de colegios y federaciones de abogados, dos de ellas en el mismo año de la elección del cargo, lo que no demuestra su dedicación *antiqui* al tema. Lo anterior, no determina una experiencia suficiente para ejercer un cargo de dicha naturaleza, aunado a que su trayectoria académica, no respalda la misma con un conocimiento en materia de los derechos humanos, ya que la maestría en derecho que actualmente cursa, tiene una orientación empresarial. Lo mismo se puede decir de los diplomados cursados. En este sentido, el artículo “Propuesta de un estándar de elección de ombudsman para Jalisco”, refiere que: “el ombudsman debe ser reconocido no tanto por sus conocimientos, sino por su dedicación en la defensa y promoción de los derechos humanos, avalado esto por las organizaciones que participen en el proceso de auscultación de los candidatos”, situación que en el caso de Jalisco no ocurrió, no obstante el ofrecimiento específico que para ello hizo el Cepad a algunos actores del Congreso del Estado, con anticipación al proceso de elección.

²⁰ Moya García Gerardo, Macías Medina Francisco. “Propuesta de un estándar de elección de Ombudsman para Jalisco”. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. Guadalajara, Jalisco, México. 2007 (MIMIO)

“Fundar, Centro de Investigación y Análisis AC”, organización de carácter nacional dedicada a la investigación, capacitación y difusión de temas relacionados con la democracia y la participación ciudadana, refiere que dicha experiencia puede ser constatada por diferentes vías:²¹

- a) Trabajo personal realizado en organismos públicos o privados defensores de derechos humanos;
- b) trabajo de defensa de derechos humanos realizado en forma independiente de cualquier organismo;
- c) publicaciones de trabajos propios sobre materias de derechos humanos (libros, revistas, artículos);
- d) elaboración, en forma individual o colectiva, de propuestas legislativas tendientes a mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país; e
- e) impartición de conferencias, clases y cursos en materia de derechos humanos.

De ellas, Álvarez Cibrián solo cubre una, y de manera reciente. El mensaje que los representantes sociales dan a la sociedad con su voto por Álvarez Cibrián, es que la experiencia en la materia y la vinculación de los y las candidatas con las OSC, no es determinante para la elección.

En este sentido, se advierte que Álvarez Cibrián recibió 63 cartas de postulación: 20 de ellas, de Colegios, asociaciones o barras de abogados, lo que representa 31.7% del total, mientras que las 3 cartas provenientes de organizaciones de la sociedad civil que lo postulan representan 4.7 %. Este apoyo, nace de su trayectoria en las organizaciones de abogados y profesionistas, mismo que se refleja en el nombramiento de su equipo de trabajo de primer nivel como a continuación se expresa:

Javier Peralasca Chávez, primer visitador general, fungía como Delegado Estatal en Jalisco de la Confederación de colegios y asociaciones de abogados de México AC, afiliada a la federación Interamericana de abogados, mismo que con dicho carácter lo propuso como candidato a presidir la CEDHJ el 12 de junio de 2007. En la fecha, Álvarez Cibrián, fungía como presidente del Consejo Directivo Nacional de dicha confederación. Luis Arturo Jiménez Jiménez, jefe de guardia, fungió como presidente del colegio de abogados del Foro Jalisco AC, cuya organización propuso a Álvarez Cibrián como candidato a la presidencia de la CEDHJ, el 12 de junio de 2007. Mario Aguayo Aréchiga, secretario particular, fungía como Presidente del Colegio barra de abogados de Jalisco AC, quien con dicho carácter lo propuso como candidato a presidir la CEDHJ el 13 de junio de 2007.

²¹ Análisis del perfil requerido para el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Documento de Trabajo. Sandra Serrano. Edición Juan Salgado. Septiembre 2004. P.7. www.fundar.org.mx

Cuadro 1. Vaciado de datos de los 18 candidatos aceptados por el Congreso del Estado

Num.	Nombre	Título	Trayectoria	Experiencia en Derechos Humanos
1	Álvarez Cibrián Felipe de Jesús	Abogado	Maestría en Derecho, con orientación empresarial. (en curso) Diplomados en oratoria; actualización jurídica; el abogado de alto desempeño, y en valuación inmobiliaria.	Ha impartido tres conferencias sobre derechos humanos en 2004 y 2007.
2	Carlos Manuel Barba García	Abogado	Ninguna	Segundo Comisionado, Primer Visitador, Presidente sustituto, y Presidente de la Comisión Estatal de derechos Humanos de Jalisco. 1994-2007.
3	Bayardo Pérez Arce Alberto	Licenciado en Filosofía	Pasante de la Maestría en Política y Gestión Pública.	Actual consejero ciudadano de la CEDHJ. Enlace con la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús y con el sistema educativo IBERO-ITESO en el tema de Derechos Humanos. Capacitación en DH a refugiados guatemaltecos.
4	De Gante Casas Alejandra	Licenciatura en Derecho y en Trabajo Social	Postgrado en Derechos Humanos y Mujeres y en Salud Pública, Diplomado en Psicología Jurídica	Consejera ciudadana de la CEDHJ 95-99. Consejera del Consejo Estatal para la Prevención y atención de la violencia intrafamiliar 2000. Directora del DIF Guadalajara. Subdirectora del DIF Jalisco y Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia. Coordinadora del Centro de Orientación y Prevención de la Agresión Sexual AC
5	Gallardo Vega Ruth Gabriela	Abogada	Maestría en derecho civil y financiero; sexto semestre del Doctorado en derecho constitucional. Diplomado en derecho electoral.	Visitadora Adjunta de la CEDHJ. Secretaria particular del Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, 2006-2007. Profesora de derecho constitucional; medios parajudiciales de defensa de los DH. y admón. de justicia y seguridad pública, entre otras.
6	Gutiérrez Nájera Raquel	Abogada	Maestría en Derecho Penal. Doctorado en Ciencias Penales. Diplomados en Derechos Humanos. Asesora de tesis de diversos niveles académicos.	Profesora e Investigadora Titular en Materia Ambiental. Consejera de la CEDHJ. Miembro fundador de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos. Socia fundadora de la Fundación cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico; de Consultoría Ambiental para el Desarrollo Sustentable y del Instituto de Derecho Ambiental.
7	Hernández Barrón Alfonso	Abogado	Maestría en Derecho Público. Doctorante en Derecho. Alumno del Doctorado en Derechos Fundamentales. Especialidades en Derecho Constitucional y Amparo, en Derecho Procesal Civil y Mercantil y en Promoción de la Comunidad. Diplomados en admón. Pública, Historia de México, Derechos Humanos y periodismo. Seminario en Derechos humanos y Curso especializado sobre derechos humanos de las mujeres.	Secretario Técnico de la Comisión de Derechos Humanos y Desarrollo Humano del Congreso del Estado. Participación en foros, coloquios, simposios talleres y conferencias y ponencias en materia de derechos humanos.
8	Hernández Ortiz Jaime	Abogado	Maestría en Derecho. Alumno del Doctorado en Ciencias Sociales. Diplomado en Derecho Procesal Constitucional.	Jefe de prensa y difusión de la CEDHJ 93-95. Ha formado parte de Amnistía Internacional, de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos, de la Red jalisciense de Derechos Humanos y de la Coordinadora 28 de Mayo. Publicación de artículos de Derechos Humanos. Profesor Titular en UDG sobre Derechos Humanos.

Evaluación sobre el proceso de elección del Ombudsman en Jalisco, 2007

Nombre	Título	Trayectoria	Experiencia en Derechos Humanos	Num.
Álvarez Cibrián Felipe de Jesús	Abogado	Maestría en Derecho, con orientación empresarial. (en curso) Diplomados en oratoria; actualización jurídica; el abogado de alto desempeño, y en valuación inmobiliaria.	Ha impartido tres conferencias sobre derechos humanos en 2004 y 2007.	9
Carlos Manuel Barba García	Abogado	Ninguna	Segundo Comisionado, Primer Visitador, Presidente sustituto, y Presidente de la Comisión Estatal de derechos Humanos de Jalisco. 1994-2007.	10
Bayardo Pérez Arce Alberto	Licenciado en Filosofía	Pasante de la Maestría en Política y Gestión Pública.	Actual consejero ciudadano de la CEDHJ. Enlace con la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús y con el sistema educativo IBERO-ITESO en el tema de Derechos Humanos. Capacitación en DH a refugiados guatemaltecos.	11
De Gante Casas Alejandra	Licenciatura en Derecho y en Trabajo Social	Postgrado en Derechos Humanos y Mujeres y en Salud Pública, Diplomado en Psicología Jurídica	Consejera ciudadana de la CEDHJ 95-99. Consejera del Consejo Estatal para la Prevención y atención de la violencia intrafamiliar 2000. Directora del DIF Guadalajara. Subdirectora del DIF Jalisco y Procuradora de la Defensa del Menor y la Familia. Coordinadora del Centro de Orientación y Prevención de la Agresión Sexual AC	12
Gallardo Vega Ruth Gabriela	Abogada	Maestría en derecho civil y financiero; sexto semestre del Doctorado en derecho constitucional. Diplomado en derecho electoral.	Visitadora Adjunta de la CEDHJ. Secretaria particular del Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, 2006-2007. Profesora de derecho constitucional; medios parajudiciales de defensa de los DH. y admón. de justicia y seguridad pública, entre otras.	13
Gutiérrez Nájera Raquel	Abogada	Maestría en Derecho Penal. Doctorado en Ciencias Penales. Diplomados en Derechos Humanos. Asesora de tesis de diversos niveles académicos.	Profesora e Investigadora Titular en Materia Ambiental. Consejera de la CEDHJ. Miembro fundador de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos. Socia fundadora de la Fundación cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico; de Consultoría Ambiental para el Desarrollo Sustentable y del Instituto de Derecho Ambiental.	14
Hernández Barrón Alfonso	Abogado	Maestría en Derecho Público. Doctorante en Derecho. Alumno del Doctorado en Derechos Fundamentales. Especialidades en Derecho Constitucional y Amparo, en Derecho Procesal Civil y Mercantil y en Promoción de la Comunidad. Diplomados en admón. Pública, Historia de México, Derechos Humanos y periodismo. Seminario en Derechos humanos y Curso especializado sobre derechos humanos de las mujeres.	Secretario Técnico de la Comisión de Derechos Humanos y Desarrollo Humano del Congreso del Estado. Participación en foros, coloquios, simposios talleres y conferencias y ponencias en materia de derechos humanos.	15
				16
				17
Hernández Ortiz Jaime	Abogado	Maestría en Derecho. Alumno del Doctorado en Ciencias Sociales. Diplomado en Derecho Procesal Constitucional.	Jefe de prensa y difusión de la CEDHJ 93-95. Ha formado parte de Amnistía Internacional, de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos, de la Red jalisciense de Derechos Humanos y de la Coordinadora 28 de Mayo. Publicación de artículos de Derechos Humanos. Profesor Titular en UDG sobre Derechos Humanos.	18

Dentro de las 29 cartas catalogadas dentro del rubro “otros”, destacan las propuestas de los sindicatos de trabajadores del Congreso del Estado, de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y de la Secretarías de Administración, Planeación y Desarrollo Urbano, todas entidades públicas con quienes el actual Ombudsman tendrá que mantener una postura de vigilancia en el ejercicio de su cargo, en especial la PGJE, quien encabeza la lista de quejas en el organismo.

Si bien existen otros candidatos y candidatas que comparten organizaciones que los postulan, resulta significativo, dado sus variados perfiles, que dos de las tres OSC que proponen a Álvarez Cibrián, también lo hacen en el caso de César Alejandro Orozco Sánchez. En el caso de César Orozco, seis de las 11 organizaciones que lo proponen, también presentan como candidato a Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, (dos OSC, y cuatro de otro tipo).

En relación con el recuento del número de organizaciones que postulan al cargo a los y las diversas candidatas, se observa que Felipe de Jesús Álvarez Cibrián se ubica en el primer lugar con 63 propuestas, seguido de Alberto Solorio Becerra, con 29; de Candelaria Ochoa Ávalos con 25 postulaciones y de Raquel Gutiérrez Nájera con 16.

Habrà que hacer una diferencia entre las postulaciones de organizaciones, y las de personas físicas, de quienes es más difícil valorar la trayectoria y calidad moral con la que lo hacen. En el caso de Alberto Solorio Becerra, 44 propuestas de 73, son de personas físicas; en algunos casos, una sola carta contiene diversas firmas insertas. A Jaime Hernández Ortiz, lo postulan 26 personas físicas de 38 postulaciones.

En todo caso, no es el mayor número de postulaciones de organizaciones o personas físicas el que debe determinar la elección de la persona idónea, sino el perfil de éstas, como aquellas que trabajan de manera seria y comprometida en la defensa de los derechos humanos. En este caso el objeto social de las OSC, por su naturaleza, es el que más se acerca a este propósito, propósito que en su gran mayoría, han dejado de lado los colegios, asociaciones o barras de abogados.

Al efecto, la declaración sobre los principios básicos sobre la función de los abogados, aprobada por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en septiembre de 1990, refiere en su apartado 4, que: “Los gobiernos y las asociaciones profesionales de abogados promoverán programas para informar al público acerca de sus derechos y obligaciones en virtud de la ley y de la importante función que desempeñan los abogados en la protección de sus libertades fundamentales”.

Al tratar el tema de la defensa de los derechos humanos, refiere en su artículo 14:

Los abogados, al proteger los derechos de sus clientes y defender la causa de la justicia, procurarán apoyar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional, y en todo momento actuarán con libertad y diligencia, de conformidad con la ley y las reglas y normas éticas reconocidas que rigen su profesión.

En lo tocante a Álvarez Cibrián, 20 postulaciones de 63, son de colegios o asociaciones de abogados y solo tres de OSC. De lo anterior, se deduce que no cuenta con el respaldo de organizaciones de la sociedad civil con trabajo en derechos humanos, sino con el de sus colegas de profesión, que surge de su trayectoria como abogado y destacado litigante, pero no del compromiso por la defensa de los derechos humanos, ni del trabajo con víctimas de violaciones a los mismos.

La buena reputación a que se refiere la fracción VII del artículo 25 de la Ley de la CEDHJ, se encuentra íntimamente ligada al aspecto de una experiencia reconocida en la defensa de los derechos humanos, aunque también tiene que ver con la garantía de independencia que un Ombudsman (persona) debe tener.

Estos requisitos son ciertamente verificables en la medida que se realice un análisis de la trayectoria de los candidatos; no es un momento o una acción la que debe determinar la elección, sino los hechos realizados a lo largo de toda una vida.

Al respecto, y haciendo una valoración de los y las candidatas en relación con su género, se puede observar que la trayectoria de éstas últimas, es, en términos generales, superior. Cuatro de las cinco aspirantes, presentan en sus currículos experiencia brillante en la materia y amplia trayectoria académica, así como relación con organismos de la sociedad civil con trabajo en derechos humanos, situación que no fue valorada por el Congreso del Estado.

En cuanto a Carlos Manuel Barba García, no se le debió de haber considerado como un candidato más. Dada la posibilidad de su continuidad en el cargo, y cubiertos los requisitos que para ser Ombudsman debió de haber comprobado en su momento, lo que en su caso corresponde es haber realizado una evaluación de su gestión, lo que no ocurrió; por ello, en materia de reelección, Fundar²² advierte que dicha evaluación, se debe hacer irremediabilmente para integrarlo nuevamente en una terna. La evaluación de la gestión de referencia, debe contener al menos los siguientes aspectos:

- a) Calidad en la atención brindada a las quejas
- b) Calidad de las recomendaciones
- c) Nivel de aceptación y cumplimiento de las recomendaciones
- d) Ejercicio de las facultades que le otorga la ley
- e) Prudencia y oportunidad de los llamados a las autoridades para exhortarlos al respeto a los derechos humanos
- f) Señalamiento y puesta a la luz de los principales problemas de derechos humanos en el estado
- g) Colaboración con la sociedad civil para enfrentar las violaciones de derechos humanos
- h) Propuestas de modificaciones y cambios legislativos y administrativos

²² Citado en el artículo “Propuesta de un estándar de elección de Ombudsman para Jalisco”. Moya García Gerardo, Macías Medina Francisco. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. Guadalajara, Jalisco, México. 2007 (MIMIO)

- i) Logros en la prevención de violaciones a los derechos humanos
- j) Rendición de cuentas, y
- k) Acceso a la información y transparencia.

Vale la pena hacer mención de que no se harán comentarios expresos de cada uno de los y las candidatas, sino solo en aquellos casos en que exista algún elemento que afecte en algún sentido, los principios rectores del Ombudsman, (autonomía, independencia, imparcialidad, transparencia, conocimientos, experiencia en derechos humanos, calidad moral, vinculación con la sociedad civil).

Por lo que ve a Ruth Gabriela Gallardo Vega, se advierte una causal de improcedencia para ser Ombudsman, dada la fracción III del artículo 25 de la Ley de la CEDHJ que refiere: “No haber desempeñado cargo dentro de la administración pública federal, estatal o municipal durante los dos últimos años anteriores al día de la designación; ya que de su expediente se advierte haber ocupado el cargo de Secretaria particular del Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, 2006-2007. Este puesto de servicio público es considerado, dada la naturaleza de la Secretaría al que pertenece, dependiente de la administración pública estatal, ya que “La administración pública debe ser concebida *prima facie* como parte integrante del órgano ejecutivo del gobierno del estado y no como un ente aislado”.²³

Alfonso Hernández Barrón, ahora recién nombrado tercer visitador general de la CEDHJ, y César Alejandro Orozco Sánchez llevaron, por la naturaleza de la función pública que realizaban durante el proceso de elección, una ventaja, que, sin prejuzgar respecto de la utilización de su investidura para lograr el objetivo de ser nombrados Ombudsman, se antoja, de antemano, inequitativa para los demás candidatos y candidatas. El primero, conocedor de los actores y procesos internos del órgano legislativo, dada su calidad de secretario técnico de comisión, en la actual y anterior Legislatura; y el segundo en su calidad de Director de Quejas, Orientación y Seguimiento de la propia CEDHJ. En otro estatus laboral, pero con la calidad de Consejeros Ciudadanos del organismo, se encuentran Alberto Bayardo Pérez Arce y Alejandro Sánchez Gómez. Ninguno de los cuatro, dejó su cargo, al menos de manera temporal, para postularse como candidato a la elección. Qué decir del propio Carlos Manuel Barba García, en todo momento, presidente del organismo.

Los expedientes de César Bernardo Solís Alcántara, José Luis Tello Ramírez y Jaime Hernández Ortiz, no cuentan con el requisito de forma de “protesta de no haber desempeñado cargo público”, lo que se pudo haber subsanado seguramente en una entrevista personalizada a los y las candidatas, situación que no ocurrió. En el caso de Tello Ramírez, el cargo de subsecretario de vinculación con la CNDH por parte del gremio de abogados es, en todo caso, idóneo para conocer su funcionamiento, pero no para delimitar una trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos. Hernández Ortiz, es promovido por la organización “colegio de abogados del foro de Jalisco AC”, que también promovió a Álvarez Cibrián y de donde proviene el actual Jefe de Guardia Luis Arturo Jiménez Jiménez. Javier Peralasca, actual primer visitador general, fue presidente de la misma en 1998.

²³ Cap II. El Gobierno y la Administración Pública pág. 66 en: www.bibliojuridica.org/libros/2/714/4.pdf

El candidato Francisco Javier Jasso Méndez, no acredita ni una trayectoria académica, ni experiencia en materia de derechos humanos, requisito indispensable para ser ombudsman. En el mismo sentido se advierte el caso de Héctor Guadalupe Navarro García y de César Bernardo Solís Alcántara. María Gerarda Razo Saldaña, es sujeta de la misma apreciación, con excepción de su experiencia como Consejera del propio organismo autónomo.

La falta de acreditación en los expedientes de Alfonso Hernández Barrón, en lo referente a su Maestría en Derecho Público y a su calidad de Doctorante en Derecho; en el de Alejandro Sánchez Gómez, de una carta de propuesta, que su dictamen individualizado refiere que existe, y de César Bernardo Solís Alcántara, en la que no hay currículum, ni constancia del Diplomado en derecho familiar que se refiere en el dictamen individualizado cursó, nos permite dudar de la correcta expedición de las copias por parte del Congreso del Estado.

Alberto Solorio Becerra, presenta 22 cartas de postulación. Entre ellas, aparecen seis presidentes municipales, seis síndicos y tres secretarios generales de diversos Ayuntamientos aledaños a la Zona Metropolitana de Guadalajara. Ello no permite, a juicio de este centro, un trabajo autónomo (característico del ombudsman), ni de independencia de su titular (en caso de haber sido elegido) con respecto al trámite de quejas futuras referidas a funcionarios de dichos Ayuntamientos. Lo anterior demuestra un desconocimiento, o una falta de atención a los elementos mencionados como características esenciales del ombudsman. Su experiencia en derechos humanos, se reduce a haber impartido materias relacionadas con los mismos.

Para terminar, podemos decir que existe una constante, en un gran porcentaje de los y las candidatas, de una trayectoria académica, si bien brillante, alejada del conocimiento y ejercicio del derecho de los derechos humanos, así como de su vinculación directa con organismos de la sociedad civil con trabajo en defensa y promoción de los derechos humanos, ello incluye, como hemos dicho, al recién nombrado Ombudsman, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián.

Todo lo anterior, nos demuestra el imperativo de llevar a cabo las reformas necesarias a las normas relacionadas con el proceso de elección, tendientes a establecer los criterios que nos permitan fijar los estándares mínimos requeridos que para ejercer el cargo de Ombudsman, refiere el derecho internacional de los derechos humanos.

Proceso de elección del ombudsman jalisciense. Crónica de los hechos y análisis de actores e instituciones

Por: Juan Larrosa Fuentes

En las democracias modernas, es de suma importancia darle seguimiento a los procesos que las instituciones prevén para su propio funcionamiento. La posibilidad (o imposibilidad) de observar estos procesos, es un indicador que da cuenta sobre el grado de avance o retroceso que tiene un sistema democrático; es por ello que se han vuelto tan comunes los términos de transparencia y de rendición de cuentas, conceptos que han servido para designar todas aquellas acciones encaminadas a que la vida interna de las instituciones sean completamente abiertas para los ciudadanos y al mismo tiempo, para crear mecanismos en el sistema que generen indicadores muy particulares sobre rendición de cuentas.

En México, la transparencia y rendición de cuentas todavía están lejos de ubicarse en la lista de pendientes ya resueltos: de hecho, el camino apenas comienza y hace falta un largo tramo para asegurar que México y su sistema democrático aseguren la transparencia y rendición de cuentas como parte de la tutela del derecho a la información (el cual, dicho sea de paso, refiere a un universo mucho más amplio al que nos hemos estado refiriendo en las últimas líneas). Es por ello que los agentes que operan en una sociedad democrática tendrían que buscar los caminos para asegurar este derecho. En ese entendido, es que se presenta el siguiente ejercicio en el que se hace una crónica del proceso de elección del ombudsman jalisciense de junio de 2007, y posteriormente se hace un breve análisis del proceso con especial énfasis en los actores e instituciones participantes.

Estado, medios y sociedad

Una de las grandes limitantes de la democracia moderna, son los mecanismos que le permiten a la sociedad para observar el trabajo de quienes operan el Estado: son complicados, poco operables y en muchos de los casos, poco transparentes. Por ejemplo, en un ejercicio como al que estamos haciendo referencia (elección de un Ombudsman), sería muy complicado tener acceso a todas y cada una de las negociaciones, acuerdos y prácticas políticas en las que participaron los congresistas de Jalisco para tomar una decisión sobre el nuevo defensor de los derechos humanos en el estado. Es decir, el sistema político (como también lo puede ser el económico, el académico y otros más), es un sistema cerrado, que trabaja bajo reglas muy particulares, y que actualmente se estructura de tal forma que el poder se concentra en unos cuantos agentes y no da pie para que otros se integren a esta dinámica.

Dentro de este contexto, que valga decirlo es generalizado y no privativo de México, la posibilidad de dar seguimiento a estos procesos democráticos es centrando la mirada en lo que sucede dentro del espacio público, y en lo particular, en el espacio de comunicación política. Mucho se ha debatido sobre estos conceptos, pero para no entrar en un terreno academicista, para efecto de este trabajo retomaremos como espacio público, aquel espacio en donde el Estado, los medios de comunicación y la sociedad civil luchan por posicionar (o no posicionar), los temas de su interés en la agenda pública. Es en ese espacio en donde

se construyen públicamente los procesos democráticos, como lo es en este caso la elección de un cargo público. Sin embargo, es común pensar que esto que se reporta públicamente en los espacios de comunicación, es en realidad lo que sucede dentro de un sistema político: es importante diferenciar entre el sistema de comunicación masiva (que deviene en un espacio público) y el sistema político de una sociedad.

Estas reflexiones sirven para enmarcar las presentes observaciones del proceso de elección del ombudsman estatal, desde la mirada que los medios de comunicación construyeron sobre el tema. Esta mirada es, por definición, limitada, pues como lo mencionábamos líneas arriba, no permite percatarse de muchos de los códigos y prácticas que suceden dentro de los escenarios de un sistema político. Por lo pronto basta señalar someramente estas limitaciones de observación de la realidad de los medios de comunicación, solo con el fin de prevenir al lector sobre la mirada de este informe.

A raíz de todo este contexto, la academia y la sociedad civil han optado, en algunos casos, por desarrollar trabajos de observación del Estado, sus instituciones y sus procesos democráticos, desde lo público, y por ende, desde lo que se exhibe en los medios de comunicación.

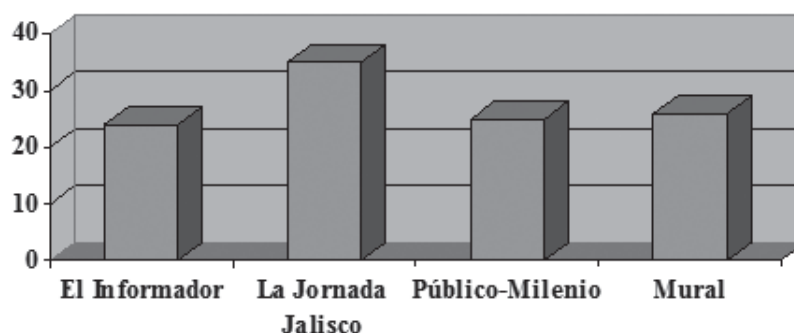
Breve nota metodológica

La crónica y análisis que a continuación se presenta, es fruto del monitoreo de algunos de los periódico de la prensa local (*Público-Milenio*, *Mural*, *El Informador* y *La Jornada Jalisco*), durante el proceso de elección del ombudsman. El ejercicio se desarrolló del 25 de mayo al 5 de julio de 2007, a partir de la información que los cuatro rotativos publicaron en sus espacios electrónicos.

Al final del documento, en la sección de anexos, se expone la hoja de codificación utilizada para este trabajo de monitoreo. El dossier con el compilado total de las notas utilizadas, así como sus respectivas hojas de codificación, se encuentran en las oficinas del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), y pueden ser consultadas para su verificación; este material no se incluye en la presente publicación ya que el tamaño físico de este trabajo crecería en demasía y complicaría su manipulación.

La cobertura de la prensa local al proceso de elección

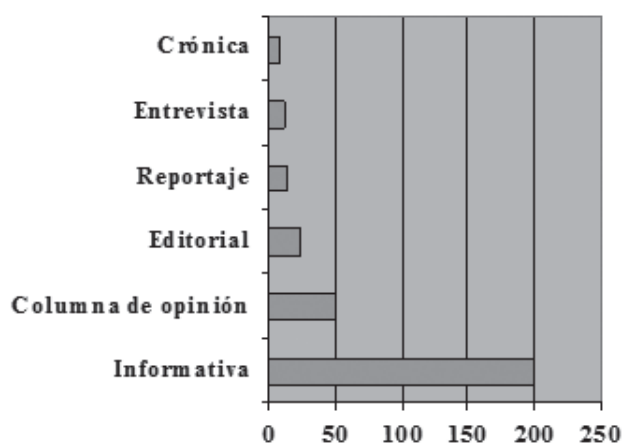
Como ya se mencionó, el monitoreo que aquí se presenta, se trabajó de los últimos días de mayo a los primeros de julio de 2007. En este periodo, se obtuvieron los siguientes registros por número de notas según los diarios, en donde se reportaba información de la elección del ombudsman: 26 notas de *Mural*, 24 de *El Informador*, 35 de *La Jornada Jalisco* y 25 de *Público-Milenio*, dando un total de 110 notas monitoreadas. A continuación se muestra una gráfica:



De este universo de información, cada una de las notas fue analizada en una serie de subregistros que permitieron tener información pormenorizada del nombre de los actores, instituciones, organizaciones civiles y movimientos sociales que participaron en este proceso. Cada una de las notas podía tener de uno hasta tres subregistros. Los registros obtenidos según cada uno de los periódicos con los siguientes: *El Informador* (70), *La Jornada Jalisco* (103), *Mural* (75) y *Público-Milenio* (67). Como se puede observar en estas dos variables, hay una cobertura muy similar (en número de notas y registros), de tres de los periódicos, siendo *La Jornada Jalisco* el rotativo que más páginas le dedicó al tema.

Los días que más registros se obtuvieron por periódico fueron durante el día de elección, el 28 de junio (con 42 registros), y los días que antecedieron y precedieron a la elección (32 y 27 registros respectivamente).²⁴

Un dato relevante sobre la cobertura noticiosa de la prensa, son los formatos que le dieron a la información publicada: hubo 200 registros de notas informativas, 51 de columnas de opinión, 24 de editoriales, 14 de reportajes y 9 de crónicas:



²⁴ Para más información, ver la Tabla 2, del anexo 2, “Reporte de monitoreo”.

Estas cifras dan cuenta que durante el proceso de elección del ombudsman, la prensa local privilegió las notas informativas y los géneros de opinión, frente a otro tipo de ejercicios de periodismo de investigación como lo son la crónica, la entrevista o el reportaje. Cabe señalar, una vez más, que cuando hablamos de 14 registros en la categoría reportaje, no refiere a que hayan habido 14 reportajes, sino 14 subregistros en esa variable.

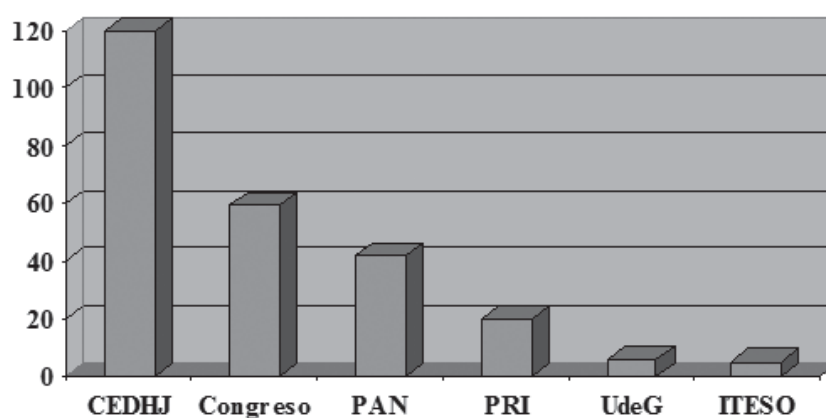
Los actores que aparecieron en la prensa

De los 314 registros que arrojó el monitoreo, en 55 ocasiones apareció Carlos Manuel Barba García, entonces presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y candidato para ser reelecto; 48 registros fueron para el abogado Felipe de Jesús Álvarez Cibrián (quien fuera electo como ombudsman estatal), y detrás de ellos le siguen el líder de la bancada panista en el Congreso, Jorge Salinas Osornio, el gobernador del estado Emilio González Márquez, el diputado Felipe de Jesús Pulido García (presidente de la comisión de derechos humanos del Congreso), el perredista Samuel Romero Valle, entre otros. Es evidente que la disputa por la opinión pública estuvo entre los primeros dos actores.

Institución, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y movimientos sociales

Un indicador muy importante, fue las apariciones que tuvieron en la prensa las instituciones. En este punto habría que hacer una aclaración: aunque una organización de la sociedad civil también puede considerarse como institución bajo una definición clásica del concepto, en este caso hicimos una diferenciación que permitiera visualizar el trabajo de las organizaciones locales. Por otro lado, tenemos un tercer rubro, que son los ‘movimientos sociales’, que son cuerpos sociales que sin estar constituidos legalmente, también tienen un peso fuerte en la opinión pública. La información que arrojan estas variables son muy claras y marcan una tendencia: 301 registros para instituciones, 43 para organizaciones de la sociedad civil y 23 para movimientos sociales.

Ya en lo particular, la institución que más menciones tuvo, fue la propia Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) con 120 registros, el Congreso del Estado (59 registros), los dos partidos políticos con mayoría parlamentaria (PAN con 42 registros y PRI con 20), y de forma muy rezagada, dos universidades. Esta variable también muestra una tendencia clara hacia la CEDHJ.



Organizaciones civiles y su perfil público

La frecuencia de apariciones de las llamadas organizaciones civiles, o más comúnmente nombradas por la prensa como ONG (organizaciones no gubernamentales), es sumamente baja (un poco menos de 14% del total).

Para la lectura de la siguiente tabla, se hacen dos consideraciones. La primera es que existe un fenómeno particular en la prensa mexicana: es difícil que publique el nombre de una organización civil. Por lo general se refieren a ellas como “ONG”, pero pocas veces le atribuyen su nombre en particular. Es por eso que decidimos crear una variable llamada “ONG”, que contabilizara cada una de las veces que salió publicada esta palabra en notas de prensa escrita y enmarcadas al tema que nos atañe (la tabla de frecuencias marca una tendencia clara de este fenómeno). La segunda precisión es que también incluimos como Organizaciones de la Sociedad Civil a los Colegios de Abogados. En una taxonomía tradicional, este tipo de agrupaciones quedaría fuera de esta clasificación, sin embargo, en esta ocasión nos pareció importante contabilizar sus apariciones por lo trascendental de su actuar en la elección, y porque tampoco resultó pertinente agruparlas de otra forma.

Finalmente, la tabla no marca grandes tendencias, pues de un universo de 314 registros, que una organización tenga cuatro o menos, resulta poco significativo

Organizaciones	Registros
ONG	19
Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México	4
Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario	4
Instituto de Derecho Ambiental	3
Academia Jalisciense de Derechos Humanos	1
Academia Mexicana de Derechos Humanos	1
CODISE	1
Colegio de Abogados de Jalisco Foro Federalista	1
Colegio de Abogados Penalistas de Jalisco	1
Colegio Nacional de la Diversidad Sexual	1
CHECCOS	1
Fundación Nacional de niños robados y desaparecidos	1
MAMA	1
Patlatonalli	1
Programa de atención integral a personas inmunodeprimidas	1
Red Ciudadana	1

Aparición de los movimientos sociales

Al igual que con las organizaciones civiles, aunque aparecieron, fueron pocas las menciones de los movimientos sociales, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Movimiento	Registro
Coordinadora 28 de mayo	8
Congreso Ciudadano de Jalisco	5
Casa Cultural de la Calle	3
APPO Jalisco	1
Comité Pro Defensa de Arcediano	1
Frente de renovación Jalisco a la Vanguardia	1
Movimiento de Apoyo a los Adultos	
Mayores y Apoyo a los Migrantes	1
Movimiento de Bases Magisteriales	1
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	1

Los temas que se abordaron en la prensa

Es evidente que el gran tema que se siguió en este monitoreo, fue la elección del ombudsman estatal; es decir, esa fue la indicación para agregar u omitir un registro a este espacio de observación. Sin embargo, se construyeron algunos subtemas que podrían ayudar a analizar el gran tema general. A continuación se muestran cada uno de ellos, y los registros que tuvieron:

Tema	Registro
Proceso de elección del ombudsman	127
Papel del Congreso del Estado	32
Perfiles de los candidatos	24
Violencia en el proceso	20
Transparencia de proceso	16
Proceso poselectoral	15
Convocatoria para la elección	14
Registro de candidatos	13
Evaluación del presidente de la CEDHJ	12
Autonomía en el proceso	11
Papel del Ejecutivo en el proceso	11
Papel de las ONG en el proceso	7
Papel de los movimientos sociales en el proceso	4
Papel del Consejo Ciudadano en el proceso	3
Examen para los candidatos	2
Estándar de elección	2
Papel de las universidades en el proceso	1

Cronología de la elección del nuevo Ombudsman jalisciense

La carrera de sucesión de la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), comenzó en el primer trimestre del año; en estos primeros meses, la información que se tenía en el espacio público eran trascendidos y en realidad había poca información: en la CEDHJ se rehusaban a declarar públicamente sobre el tema, y los que meses después se presentaron como candidatos tampoco demostraban una postura clara. Pero el tema ya estaba instalado.

El monitoreo de medios que el Cepad hizo, comenzó a finales de mayo, cuando ya se tocaban abiertamente los temas de la sucesión del ombudsman local en la prensa. Así, el 24 de mayo comienza la primer polémica sobre este proceso electoral: en el Congreso del estado, las fracciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y las del Partido Acción Nacional (PAN), discutían (a través de los medios de comunicación), la pertinencia de realizar un examen de conocimientos en materia de derechos humanos, a todos aquellos que presentaran su candidatura para presidir la Comisión. El PRI estaba a favor el examen y el PAN en contra. Los argumentos no fueron muy claros y al final, la discusión terminó diluyéndose y se concluyó que no se aplicaría un examen de conocimientos.

El 5 de junio el Congreso del Estado aprobó la convocatoria para elegir al ombudsman, y según las ideas señaladas en el párrafo anterior, no contempló un examen de conocimientos y se inclinó por privilegiar las trayectorias y currículos de los candidatos.²⁵ Es importante mencionar que dos días antes, el 3 de junio, apareció publicada en *La Jornada Jalisco* una amplia entrevista a Carlos Manuel Barba García, aún Presidente en funciones de la CEDHJ, en donde, entre otras cosas, manifiesta su interés de postularse para ser reelegido en el cargo.

Las primeras semanas de junio tuvieron hechos relevantes. El primero fue que el Consejo Ciudadano de la CEDHJ convocó a una reunión en la que participaron una treintena de organismos de la sociedad civil, en donde se construyó un frente común para armar una agenda política frente a la inminente elección, en donde, entre otras cosas, se construyera un perfil idóneo del siguiente ombudsman. Después de una primera reunión, se realizó una segunda, el miércoles 13 de junio en la Casa Cultural de la Calle; este día en particular ocurrió un hecho violento: presuntos policías investigadores allanaron sin ninguna orden de por medio el centro cultural referido. El incidente no tuvo una vinculación directa con las organizaciones que estaban discutiendo su participación en el proceso de elección del ombudsman estatal, pero ocurrió en el mismo espacio físico, lo que provocó una serie de declaraciones y manifestaciones por parte de la sociedad civil en los días subsecuentes.

El 15 de junio se cierra la convocatoria para el registro público de aspirantes. La lista queda conformada por 19 candidatos. Tres días después, la universidad ITESO y la Academia Mexicana de Derechos Humanos invitaron a académicos, medios de comunicación y sociedad civil en general, a una evaluación pública de la gestión de Carlos Manuel Barba García al

²⁵ Para un mayor análisis ver: Macías Medina, Francisco. “La visión jurídica. Un análisis de la convocatoria”. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. Guadalajara. México. 2007 (MIMEO)

frente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Es importante señalar que fue el único ejercicio registrado de evaluación o rendición de cuentas que se observó durante el periodo.

En la tercera semana comienzan a definirse las posturas políticas hacia el interior del Congreso del Estado. El 19 de junio, *El Informador* publica que el PRI y el PAN pactan un acuerdo de votar unánimemente por un candidato. Por otro lado, el 21 de junio, *Público-Milenio* expone: “La Procuraduría General de Justicia no tiene gallo para la presidencia de la CEDHJ”.

En un extremo contrario del mapa político, la voz y presencia de la sociedad civil, académicos y movimientos sociales, comienza a bajar de intensidad, al menos en sus apariciones públicas; el 21 de junio, *Público-Milenio* expone una entrevista al académico Miguel Bazdresch Parada, en la que éste demuestra su desencanto por el proceso de elección que se estaba llevando a cabo.

A partir de la tercera semana de junio, la prensa centra sus reflectores en dos instituciones (con sus respectivos actores): la CEDHJ y el Congreso del Estado; como ejemplo, la declaración del líder de la bancada panista en el Congreso, Jorge Salinas Osornio en *Público-Milenio*, en la que dice que la elección se decidirá entre Felipe de Jesús Álvarez Cibrián y Carlos Manuel Barba García.

En la recta final del proceso, Adolfo Ochoa es descalificado como candidato a presidir la CEDHJ por falta de la documentación adecuada y María Gerada Razo Saldaña presenta su renuncia, argumentando “falta de oportunidades y garantías en la elección” (*El Informador*).

El 26 de junio, la prensa reporta una reunión entre los coordinadores de los partidos para definir la elección entre Carlos Manuel Barba García y Felipe de Jesús Álvarez Cibrián. Ese mismo día, ocho de los 17 candidatos contendientes, acudieron al Congreso del Estado para realizar un foro para exponer sus propuestas. Cabe señalar que los candidatos, según la prensa, “forzaron” la exposición de sus argumentos, pues los diputados no habían dado hasta ese momento un espacio para escuchar a los aspirantes.

El 28 de junio fue el día de la elección y al día siguiente, la prensa dedicó sus notas centrales a la elección del ombudsman. Como información importante se publica que la elección fue en una sesión a puerta cerrada, en donde Álvarez Cibrián gana la votación en segunda ronda, con 27 votos a favor, superando a Carlos Manuel Barba García con 9 y Alberto Solorio Becerra con 1. Los reporteros destacan que Felipe de Jesús Álvarez Cibrián tomó protesta en medio de un alboroto en las postrimerías del Congreso, por lo que tuvo que llegar escoltado por guardaespaldas. Afuera del Congreso, Consejeros Ciudadanos de la CEDHJ, activistas y representantes de organizaciones civiles, sostuvieron un encuentro violento con la policía del recinto, que en su mayoría no pasaron de agresiones verbales; no obstante, el consejero ciudadano Misael Hernández Barrón fue lesionado por policías de seguridad el Congreso. Hasta aquí el recuento del proceso electoral.

Análisis: un proceso lejano de la transparencia y autonomía

Este ejercicio pretende convertirse en memoria. En memoria de cómo se dan ciertos procesos en la democracia mexicana y que, por lo general, poco a poco se van borrando en el trajín de lo cotidiano. Es importante que dentro de cinco años, cuando se vuelva a elegir al ombudsman de Jalisco, se puedan volver a leer estos documentos y que de ellos se puedan desprender las evidencias para mejorar un proceso de elección de un servidor público, con consideraciones tan particulares como lo puede ser un ombudsman.

Por otra parte, también es memoria porque este trabajo ha basado sus evidencias en lo público, en la publicidad que le ha dado la prensa a este tema. ¿Qué sucede cuando al paso de los días olvidamos la forma en la que fue electo el actual defensor de los derechos humanos? ¿Qué pasa cuando descubrimos las actuaciones de los políticos, de los servidores públicos, de los académicos, de la sociedad civil y de los medios de comunicación? Vale la pena reiterarlo: la democracia es un proceso que se nutre de todas las instituciones y de todos los actores políticos y sociales, y cuando no existe una capacidad de (auto) observación de estos procesos, entonces la evolución se puede ver empantanada. En esta ocasión, hemos privilegiado la observación desde dos dimensiones particulares: la autonomía y la transparencia del proceso. Para esto hemos privilegiado ciertos ángulos y episodios.

El juego en el espacio público: instituciones y actores

Según lo que marca el monitoreo, la elección se desarrolló con dos instituciones como protagonistas: la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Congreso del Estado, mismas que tuvieron 120 y 59 registros respectivamente. De entrada, esto podría parecer algo significativamente bueno, pues ya no estamos en tiempos donde el Poder Ejecutivo (en este caso el gobernador), es quien elige y designa todo lo referente a la vida política de una entidad. Sin embargo, si entendemos que la CEDHJ es una institución de carácter ciudadano, entonces sí resulta alarmante que en un debate público, 58% de las menciones vayan para estas dos instituciones, seguidas por los dos partidos políticos más importantes (PAN con 42 registros y PRI con 20).

El 3 de junio, *La Jornada Jalisco* publicó una entrevista con Carlos Manuel Barba García, en ella, el todavía presidente de la CEDHJ, reconoce al Congreso del Estado como el único interlocutor dentro del proceso de elección. Esta entrevista deja varios puntos en el tintero. El primero tiene que ver con los tiempos políticos y de elección: esta entrevista se publica dos días antes de que se anunciara la convocatoria de inscripción de candidatos, lo cual, de facto, adelanta el proceso en conveniencia de un actor en particular.

El segundo punto que se advierte también es claro: en la ley que rige la elección del ombudsman jalisciense no se señala que el Presidente en funciones no puede participar en la elección; sin embargo, es una clara omisión de la ley, pues si un funcionario de la CEDHJ participa en la elección, tendría que dejar su cargo antes de hacerlo, ya que de otra forma tendría una clara ventaja (de andamiaje y estructura institucional de apoyo), frente a los demás contendientes. Entonces el razonamiento es muy puntal: la ley, para que diera certeza de equidad, tendría

que contemplar que el Presidente, si decide reelegirse, tendría que dejar el cargo al menos unas semanas antes de que inicie el proceso de elección. De la misma forma, el personal de la CEDHJ tendría que establecer una clara distancia con el trabajo político, porque también inclina la balanza hacia alguno de los candidatos. En el monitoreo de prensa damos cuenta de varias declaraciones de funcionarios de la Comisión, como el caso de Eduardo Sosa, entonces Secretario Ejecutivo, quien apoyó abiertamente la reelección de Barba García (*La Jornada Jalisco* 8/junio/2007).

Otra de las observaciones que se hacen a este proceso, es que varios legisladores del Congreso del Estado se pronunciaron a favor de que Carlos Manuel Barba García continuara como presidente de la CEDHJ. Estas declaraciones son lamentables, pues sesgan públicamente el proceso hacia uno de los candidatos, y por otra parte, caen en el facilismo de hacer una evaluación *express* e *in situ* (en una entrevista banquetera), de una presidencia que duró cinco años. Es decir, el Congreso del Estado, antes de convocar a una elección, tendría que tener los elementos suficientes para hacer una evaluación de este organismo público, y después decidir la conveniencia de votar o no por tal o cual candidato. El hecho de que varios diputados se hayan pronunciado abiertamente a favor de la reelección de Barba, es una evidencia del carácter político que tomó la elección, pues en ningún momento el candidato oficial y su administración fueron sometidos a un ejercicio de evaluación o rendición de cuentas por parte del Parlamento (para muestra la declaración del líder del PRD en el Congreso, Samuel Romero Valle: “(Carlos Barba) es un hombre que en el desempeño del cargo se ha comprometido con el tema”). Es decir, públicamente no existe un documento oficial del Congreso del Estado en donde se haga una evaluación sobre el trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En el tiempo que registramos el monitoreo, solo existió una evaluación de la CEDHJ, que corrió a cargo de la Universidad ITESO y la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Finalmente, el monitoreo arroja un dato duro: Carlos Manuel Barba García, fue por mucho, el actor que más menciones tuvo en la prensa, con 55 registros.

En segundo lugar, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián tuvo 48 registros, muy lejano ya, de las 10 menciones que tuvo Cesar Alejandro Orozco, el siguiente candidato con más menciones (cabe señalar que éste último también era funcionario de la CEDHJ) y de las ocho menciones que tuvo Raquel Gutiérrez Nájera, una de las candidatas con mayor aceptación entre las organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las que hacen defensa de derechos humanos.

Si en el caso de Barba García hubo un apoyo poco equitativo de la estructura de la CEDHJ y de algunos legisladores, en el caso de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, también sucedió algo similar. Como por ejemplo, en su momento, el coordinador del PAN en el Congreso, Jorge Salinas Osornio: “se pronunció por Álvarez Cibrián, señalando que es el mejor candidato y que ellos votarían por él” (*Mural* 28/junio/2007). ¿Qué parámetros tuvo el diputado para dar esta declaración? No se esclarecen. Sin embargo, en la misma nota periodística se agrega que: “A pregunta expresa sobre la deficiencia que tiene [Álvarez Cibrián] en experiencia en derechos humanos, el panista contestó que podría corregirse con el paso del tiempo”.

Ante estos escenarios, una de las pocas declaraciones que retoma la prensa de defensores de derechos humanos, como es el caso de Rogelio Padilla, director de MAMA AC, es la siguiente: “Los diputados locales son cuidadosos en aclarar que no han descartado ningún nombre, porque de hacerlo pondría ser motivo para impugnar la elección (...) Si es un mensaje en contra de las organizaciones que trabajamos a favor de los derechos humanos, pues es muy grave (...) es muy grave que haya impunidad, que haya corrupción, y que haya silencio de las autoridades”.

Durante el mes que duró la elección, el perfil de las organizaciones civiles y los movimientos sociales (a lo que nos referiremos como sociedad civil organizada), fue de menos a más. En los primeros días de junio, hubo una actividad intensa en las apariciones en prensa, sobre todo a raíz de una reunión que una treintena de organizaciones sostuvieron en el Consejo Ciudadano de la CEDHJ. Días después sucedió el incidente ya relatado (la agresión en La Casa de la Cultura de la Calle), y a partir de ahí hubo un declive en la participación de la sociedad civil organizada en el proceso. El monitoreo muestra que la participación de la sociedad civil organizada en la agenda mediática es muy baja, prácticamente es de 5 a 1 frente a otro tipo de instituciones. Como ejemplo ponemos al Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec) y el Instituto de Derecho Ambiental (Ideia), dos de las organizaciones más consolidadas en la entidad, y que apenas tuvieron cuatro registros cada una en un mes de apariciones públicas, frente a las 120 apariciones de la CEDHJ y las 59 del Congreso del Estado. Las reflexiones que de aquí se desprenden son muchas. Por un lado es evidente que las organizaciones civiles y los movimientos sociales, no están en el centro de la agenda de los medios y por otro, también lo es que la sociedad civil organizada no es parte tampoco de la agenda del sistema político.²⁶ Si este escenario se observa desde los parámetros de elección, la ley tendría que asegurar una participación equitativa para todos los candidatos y candidatas, así como de las organizaciones que son afines al trabajo que realiza la Comisión; si se observa desde el parámetro mediático, habría que recomendar abiertamente a los medios de comunicación que hicieran un esfuerzo por legitimar la fuente de la sociedad civil y equilibrarla frente al Estado y los medios de comunicación mismos.²⁷ Y por último, si se observa desde el derrotero de la sociedad civil organizada, habría que encender los focos rojos, pues a todas luces las estrategias de comunicación social de éstas están resultando deficientes. Todos estos elementos configuran escenarios en donde las organizaciones, al menos públicamente en la agenda de la prensa, tienen un poder de comunicación muy limitado.²⁸

²⁶ Para un mayor análisis consultar: Moya García, Gerardo. “Análisis del perfil de los candidatos a Ombudsman en Jalisco 2007”. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. Guadalajara. México. 2007 (MIMIO).

²⁷ Aquí vale la pena reiterar el hecho de que la prensa jalisciense y nacional, insiste en nombrar a las organizaciones civiles como ONG, y no por el nombre que las distingue. ¿Cuál es el grado de legitimidad que los medios le dan a las organizaciones civiles?

²⁸ El dato duro es el siguiente: en el seguimiento a la prensa solamente hubo cuatro menciones sobre el papel de los movimientos sociales en el proceso de elección y siete de las organizaciones civiles (es decir 11 registros), frente al papel del Congreso del Estado, que tuvo 32.

Una de las voces que se extrañó durante el proceso, fue la de las universidades, pues fueron pocos los posicionamientos institucionales frente al tema; y pocas también, las voces aisladas de académicos que decidieron participar en estos debates. Como categoría / tema, “el papel de las universidades en el proceso de elección”, solamente tuvo una mención.

Un actor que normalmente no es criticado en estos procesos, son los medios de comunicación. En este caso se señalan tres cuestiones fundamentales: falta de equidad entre los candidatos; falta de trabajo de investigación; y la utilización excesiva de trascendidos o información no verificable. El primer punto es claro al observar la cantidad de espacio que le otorgó tanto a Álvarez Cibrián como a Barba García. Puede parecer una utopía, pero en un sistema democrático, la aspiración tendría que ser que todas las candidatas y candidatos pudieran tener la misma posibilidad de participar en el debate público. Sin haber realizado un monitoreo de medios electrónicos, nos percatamos de que se dieron espacios en radio y en televisión a los candidatos, pero en ningún caso fueron a todos, ni con los mismos tiempos y espacios. Esto lleva al segundo punto: los medios de comunicación llenan sus agendas de información oficial y poco hacen por un periodismo de investigación; es sabido que generar información es costoso, pero también sería deseable apelar a la creatividad: organizar grupos de discusión con candidatos y especialistas en la materia; ofrecer un espacio para cada uno de los candidatos; estudiar sus expedientes; preguntar por sus propuestas; este trabajo requiere de personas especializadas, que son escasas, pero que sí existen en la ciudad. Por otro lado, no hubo una sola nota en donde se hiciera un trabajo de investigación, en donde el tema fuera una evaluación sobre la gestión del ahora ex ombudsman. Sí publicaron entrevistas con opiniones, corrió tinta en las columnas, pero no hubo un engranaje de toda esa maquinaria que pudiera apuntalar las opiniones con argumentos y hechos concretos. Por último, se advierte un creciente uso de los espacios de trascendidos y editoriales, y que sirven más como un buzón político, que como un espacio de comunicación, lo cual resulta desagradable, sobre todo para el lector no avezado, pues estas prácticas lo alejan de la lectura de información sobre la materia.

Conclusiones: un proceso carente de transparencia y autonomía

“Sería penoso que (la elección) sea motivo de un acuerdo político’. Agregó que los 18 aspirantes que no obtengan el cargo ‘deberán tener perfectamente claro cuáles fueron las razones’” (*El Informador* 16/Junio/2007). La anterior, fue una declaración de Jorge Salinas Osornio, a propósito de los cuestionamientos de la prensa sobre el final de la elección del nuevo ombudsman estatal. Hasta ahora, públicamente no se ha dado a conocer alguna declaración o documento que explique por qué Felipe de Jesús Álvarez Cibrián fue elegido frente a otras 17 opciones, o como el mismo diputado sugirió: tampoco se han dado a conocer las razones por las cuales Álvarez Cibrián superó a otros contrincantes, que al menos en currículo eran superiores.²⁹ Esta es solo una muestra de lo que fue la pasada elección del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

²⁹ Para un mayor análisis consultar: Moya García, Gerardo. “Análisis del perfil de los candidatos a Ombudsman en Jalisco 2007”. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. Guadalajara. México. 2007 (MIMIO).

Después de un análisis de lo que fuera esta elección a la luz de los medios de comunicación. Saltan las siguientes conclusiones:

1. Hubo falta de equidad en la elección. La falta de equidad se mostró en primera instancia en el plano institucional, pues por un lado, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco participó activamente en la elección, utilizando parte de su estructura y andamiaje para apoyar a Carlos Manuel Barba García. Por otro lado, algunos diputados del Congreso del Estado se pronunciaron abiertamente a favor de algunos candidatos sin haber hecho previamente una evaluación de su trayectoria y perfil, lo cual, de facto, descalificaba a una buena parte de los aspirantes.

2. La decisión se centró en un acuerdo político. “¿Cómo le hicieron? Como acostumbran: sometiendo los asuntos públicos a la herramienta del acuerdo, en lugar de buscar el acuerdo sobre los asuntos de interés público”, escribió Ivabelle Arroyo en su columna del día 26 de junio en el diario *Mural*. Según las declaraciones de los mismos diputados, que son públicas y retomadas por la prensa, la elección fue un acuerdo político y no un ejercicio democrático en donde se valoraran los currículos de todos los aspirantes.

3. Es necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas. Un escenario deseable sería que antes de una elección de ombudsman, se realizara un ejercicio de rendición de cuentas en donde se evaluara el desempeño de la institución en su más reciente administración. Este ejercicio ayudaría a decidir si un ombudsman puede renovar o no su periodo como presidente, pero lo más importante: posibilitaría la construcción de una agenda de pendientes u omisiones de la institución para su mejora en lo inmediato.

4. Es necesario implementar mecanismos de transparencia en la elección. Como se mencionaba en la introducción, la única forma de conocer de este proceso electoral, fue por medio de la prensa, y en muchos de los casos, a través de trascendidos. El Congreso debe diseñar una estrategia en donde sus discusiones y sus acuerdos sean públicos y transparentes. La pregunta sigue en el aire: ¿qué argumentos tuvo el Congreso para elegir al nuevo ombudsman frente a otros candidatos?

5. Urge una reforma a la ley para la elección del ombudsman en el estado de Jalisco. De todo este análisis, la conclusión más urgente es que reforme el procedimiento de elección, para que en siguientes procesos pueda existir una mayor legitimidad tanto para la decisión del parlamento, como del ombudsman designado. No se trata de inventar el hilo negro: se trata de retomar los parámetros internacionales en la materia que ya existen desde hace tiempo.

6. La sociedad civil organizada tiene ejercer un papel fundamental en las siguientes elecciones. Al menos en términos de opinión pública, la sociedad civil organizada tuvo (tuvimos) un perfil muy discreto. Es un reto para las organizaciones civiles y los movimientos sociales, buscar estrategias con mayor efectividad en la incidencia de sus acciones. El trabajo está, creemos, en seguir haciendo el valioso trabajo que desde hace mucho tiempo se ha operado, pero agregando un nuevo elemento: una supervisión tenaz y profesional de las políticas

públicas del Estado. Por otra parte, se deben profesionalizar las instancias y estrategias de comunicación social de las organizaciones.

7. La prensa escrita debe buscar un periodismo de investigación y no un trabajo que privilegia la nota caliente. En su trabajo dentro de esta coyuntura, la prensa escrita no demostró mucho interés por hacer periodismo de investigación (en su acepción literal). Hace falta un mayor trabajo de investigación, que rompa con las dinámicas políticas, que como ya se han señalado, en nada ayudan a los procesos democráticos.

Epílogo: lo que falta por construir

El poder de un ombudsman está en la legitimidad que el Estado y la sociedad le otorga. El defensor del pueblo, como se le llama en otros países, no puede ser una figura que llegue con impugnaciones o señalamientos a su cargo: su elección tiene que ser completamente transparente y con un signo evidente de autonomía, de otra forma, su trabajo no podrá llevarse a cabo. La tarea es muy clara: asegurar que las próximas elecciones respondan a todos aquellos preceptos que en este último proceso no se cumplieron.

11. La igualdad de género: reto para el ombudsman de Jalisco

Por María Guadalupe Ramos Ponce



11. La igualdad de género: reto para el ombudsman de Jalisco

Por María Guadalupe Ramos Ponce

La conformación de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos en nuestro país, es muy reciente, de apenas de un poco más de una década. Como organismos autónomos, surgen como un contrapeso importante para los actos de autoridad. Dado el trascendental papel que estos organismos están llamados a desempeñar en la construcción de la democracia, desde su conformación se consideró la participación de la sociedad civil por medio de un Consejo Ciudadano, el cual debe integrarse de manera plural y diversificada, a fin de lograr el objetivo de tener una mayor representatividad social.

En el caso de Jalisco, y según lo establece el Artículo 15 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ), se señalan algunas de las atribuciones de este consejo:

- I. Establecer los criterios generales de actuación de la Comisión [...]
- VI. Proponer al Presidente, todas aquellas acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Estado [...] y
- VII. Aprobar los criterios generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales estatales y municipales, así como con los organismos sociales y la población [...].

Por tanto, el papel del Consejo al interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, no es menor, y por el contrario, es fundamental y decisivo como órgano de participación ciudadana.

De tal manera que fortalecer al consejo, y buscar en él la equidad e igualdad de género, debe ser tarea sustancial de la Comisión y de su propio presidente. En la búsqueda de una nueva cultura de respeto a los derechos humanos, y especialmente de los derechos humanos de las mujeres, se debe empezar por la propia casa: el Ombudsman jalisciense está llamado a buscar el encuentro con la equidad y la igualdad, al interior del propio Consejo que preside.

El pasado 29 de abril de 2008, una de las consejeras propietarias del Consejo Ciudadano de la CEDHJ renunció a su cargo. La consejera suplente, quien debía ocupar el puesto de consejera propietaria, fue ignorada por el voto de calidad del ombudsman Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, sin respetar el procedimiento legal a que estaba obligado, pero sobre todo, sin respetar lo que desde el derecho internacional de los derechos humanos se ha llamado acciones de género en busca de la igualdad, es decir, acciones positivas o acciones de discriminación positiva.

Los conceptos de igualdad de género, derechos de la mujer, empoderamiento, entre otros, son parte del bagaje cultural y teórico del movimiento feminista y del movimiento de mujeres en general, que se han ido incrustando en diversos ordenamientos jurídicos de corte internacional, y en su armonización, en la normativa interna de cada país. La discriminación por cuestiones de género ha propiciado la exclusión de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida en sociedad, y estos instrumentos internacionales han sido relevantes para revertir estas prácticas.

La discriminación por cuestiones de género es consecuencia directa de las relaciones de poder que históricamente se han establecido de manera desigual entre las mujeres y los hombres, y que han conducido a la dominación de éstas, impidiéndoles, en muchas ocasiones, de manera grave y dolosa, el goce de derechos y libertades en igualdad de condiciones. Aunque hemos avanzado en cuanto a la defensa y respeto de los derechos humanos y a la eliminación de la discriminación por género, ésta última sigue siendo una realidad en nuestra sociedad, sobretodo en ciertos ámbitos, como es la participación política. Y esto se manifiesta con claridad en el proceso de elección para suplir la consejería vacante de la CEDHJ.

Hacia la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito del derecho

El avance hacia la igualdad de mujeres y hombres en México ha sido lento. En 1974 se estableció en nuestra Constitución la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, principio que debiera impedir cualquier tipo de discriminación en cuanto a derechos y obligaciones de acuerdo al sexo. No es sino hasta el año de 2006 cuando se aprobó la “Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, que tiene como objetivo central regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, a través de la promoción del empoderamiento de las mujeres. Evidentemente, el Ombudsman de Jalisco desconoce estos avances en las leyes y tiene una nula cultura en el campo de los derechos de las mujeres y particularmente de los de igualdad.

Por otra parte, a mediados de los años ochenta se constituyó la Jurisprudencia Feminista. Se trataba de un nuevo grupo dentro del movimiento feminista centrado en una crítica del derecho y las instituciones jurídicas. De tal suerte, la *Feminist Jurisprudence* se ha convertido en los últimos veinte años en un punto de referencia imprescindible para aquellos interesados por el estudio de las cuestiones de género y el derecho.¹

Otro ejemplo es la conferencia *Critical Legal Studies* surgió en 1977, cuando un grupo de profesores se reunió en la “Harvard Law School” para poner de manifiesto los prejuicios ideológicos de las principales corrientes de la Filosofía del Derecho norteamericana.²

¹ Encarna Bodelón (1998). *La igualdad y el movimiento de mujeres: propuestas y metodología para el estudio del género*. Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper n.148. Barcelona.

² Schilegel, J., “Notes Toward an intimate, pinionated and Affectionate History of the Conference on Critical Legal Studies”, *Stanford Law Review*, vol. 36, n. 1.2/. 1984. Pp. 391-41.

En el análisis del artículo de Carrie Menkel-Meadow y citado por Bodelón,³ con relación a la perspectiva que se tenía sobre la educación jurídica, se concluye que la jerarquía, la pasividad, la despersonalización y la descontextualización, son los principios que rigen la educación jurídica actual y por tanto ayudan a crear una “personalidad de abogado” que evita que el individuo perciba la complejidad real del mundo. Y es así como esa “personalidad de abogado” de Álvarez Cibrián, le impide conocer el mundo real en el que han irrumpido las mujeres para que se haga un reconocimiento explícito de sus derechos, no como una dádiva, sino como una conquista de las mujeres en un nuevo rol a representar en la sociedad, ya no más como objeto del derecho, sino como sujetas del mismo.

El concepto de igualdad del Ombudsman tiene un retraso de varias décadas

En los años sesenta se intentó desarrollar un concepto de igualdad que combatiera la desventaja de las mujeres. Basándose en la *Equal Protection Clause*, la igualdad se entendía como el hecho de tratar de forma similar a los situados de forma semejante. De esta manera, se asumía una postura de negación de las diferencias sexuales, puesto que se pensaba que sólo se discriminaría a las mujeres si se consideraba que eran diferentes a los hombres.

La doctrina de la igualdad aseguró algunos cambios legales positivos, pero también mostró sus deficiencias, puesto que haciendo aparecer a hombres y mujeres como similarmente situados en un contexto de desigualdad social y económica, se dejaban sin solución numerosos problemas, sobre todo que la inequidad en que vivimos las mujeres nos sitúa de por sí en planos de desigualdad con respecto de los varones.

Con esto, se afirma que el concepto de igualdad no se basa en un principio neutral sino que se ha construido desde una perspectiva masculina. Desde este punto de vista la igualdad para las mujeres no necesita predicarse a partir de las similitudes con los hombres, sino que se abre el debate sobre qué espacio deben tener las diferencias con relación a la igualdad.

El paso significativo en el tema de la igualdad lo constituye el alcance de la *igualdad sustantiva*, que tiene un amplio análisis en la Recomendación General número 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.

Bien le valdría al Ombudsman de Jalisco prepararse en el tema de derechos humanos, especialmente en el de los derechos de las mujeres, pero sobre todo, bien le vendría comenzar a promover una nueva cultura de respeto a los derechos de las mujeres al interior de la comisión, particularmente, en un órgano que es vital para el pleno respeto de los derechos en el Estado, como lo es el Consejo ciudadano de la CEDHJ.

³ Menkel-Meadow, C, “Feminist Legal Theory, Critical Legal Studies, and Legal Education or The Fem-Crits Go to Law School”. *Journal of Legal Education*, vol. 38, n. 1-3. Pp. 61-85.

Bibliografía

Encarna Bodelón (1998). *La igualdad y el movimiento de mujeres: propuestas y metodología para el estudio del género*. Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper n.148. Barcelona

Menkel-Meadow, C, “Feminist Legal Theory, Critical Legal Studies, and Legal Education or The Fem-Crits Go to Law School”. *Journal of Legal Education*, vol. 38, n. 1-3.

Schilegel, J., “Notes Toward an intimate, pinionated and Affectionate History of the Conference on Critical Legal Studies”, *Stanford Law Review*, vol. 36, n. 1.2/. 1984.